



uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

FACULTÉ DES ÉTUDES SUPÉRIEURES
ET POSTDOCTORALES



FACULTY OF GRADUATE AND
POSTDOCTORAL STUDIES

Denis Michaud

AUTEUR DE LA THÈSE / AUTHOR OF THESIS

Ph.D. (science politique)

GRADE / DEGREE

École d'études politiques

FACULTÉ, ÉCOLE, DÉPARTEMENT / FACULTY, SCHOOL, DEPARTMENT

Les préférences de l'État sur les projets macroéconomiques touchant les relations canado-américaines

TITRE DE LA THÈSE / TITLE OF THESIS

Duncan Cameron

DIRECTEUR (DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS SUPERVISOR

CO-DIRECTEUR (CO-DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS CO-SUPERVISOR

EXAMINATEURS (EXAMINATRICES) DE LA THÈSE / THESIS EXAMINERS

Claude Denis

Daniel Drache

François-Pierre Gingras

Claire Turenne Sjolander

Gary W. Slater

LE DOYEN DE LA FACULTÉ DES ÉTUDES SUPÉRIEURES ET POSTDOCTORALES /
DEAN OF THE FACULTY OF GRADUATE AND POSTDOCTORAL STUDIES

DENIS MICHAUD

**LES PRÉFÉRENCES DE L'ÉTAT SUR LES
PROJETS MACROÉCONOMIQUES TOUCHANT LES
RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES**

Thèse soumise à la
Faculté des études supérieures et postdoctorales
dans le cadre des exigences
du programme de doctorat en science politique

École d'études politiques
FACULTÉ DES SCIENCES SOCIALES
UNIVERSITÉ D'OTTAWA

JANVIER 2006

© Denis Michaud, Ottawa, Canada, 2006



Library and
Archives Canada

Bibliothèque et
Archives Canada

Published Heritage
Branch

Direction du
Patrimoine de l'édition

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file Votre référence

ISBN: 978-0-494-15032-0

Our file Notre référence

ISBN: 978-0-494-15032-0

NOTICE:

The author has granted a non-exclusive license allowing Library and Archives Canada to reproduce, publish, archive, preserve, conserve, communicate to the public by telecommunication or on the Internet, loan, distribute and sell theses worldwide, for commercial or non-commercial purposes, in microform, paper, electronic and/or any other formats.

The author retains copyright ownership and moral rights in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

AVIS:

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque et Archives Canada de reproduire, publier, archiver, sauvegarder, conserver, transmettre au public par télécommunication ou par l'Internet, prêter, distribuer et vendre des thèses partout dans le monde, à des fins commerciales ou autres, sur support microforme, papier, électronique et/ou autres formats.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms may have been removed from this thesis.

Conformément à la loi canadienne sur la protection de la vie privée, quelques formulaires secondaires ont été enlevés de cette thèse.

While these forms may be included in the document page count, their removal does not represent any loss of content from the thesis.

Bien que ces formulaires aient inclus dans la pagination, il n'y aura aucun contenu manquant.

Ideas for solving economic problems are plentiful, but
if an idea is to prevail as the actual policy of a
particular government, it must obtain support from
those who have political power.

— Peter Gourevitch, 1986

Analysts and activists share a misunderstanding of
the relationship between pairs of nations such as
Canada and the United States. Such pairs may be called
« disparate dyads; » the crucial fact about them is
the vast difference in power between the partners. Such
an asymmetry implies crucial differences in
the roles and perceptions of the two participants.

— Naomi Black, 1974

Cette thèse est dédiée à madame Laure Michaud,
résidente de Saint-François-de-Madawaska (N.-B.).
Elle aura été la source d'une si grande partie de la
détermination intellectuelle et du désir d'apprendre
qui m'ont permis de mener à bien ce projet.

Résumé

Lorsque de larges discussions sont lancées sur des questions comme la création d'une zone de libre-échange, d'une union monétaire ou d'une union douanière, quel type d'interactions peut-on observer dans les espaces national et bilatéral ? Cette thèse étudie des projets macroéconomiques impliquant plus d'un État en s'intéressant tout particulièrement au comportement des élites politiques et économiques. Durant les dernières décennies, des débats sur l'intégration continentale ont eu lieu dans l'espace national canadien. Nous souhaitons mieux comprendre le niveau d'autonomie obtenu par les gouvernants canadiens lorsque des groupes de la société civile ont lancé des propositions visant à changer, sur des bases structurelles, la relation commerciale ou monétaire entre le Canada et les États-Unis. Comment les gouvernants ont-ils réagi, quel type de prise de position ont-ils présenté et quel niveau de contrôle ont-ils obtenu sur les débats et l'élaboration des politiques publiques ? Quelle aura été l'emprise des gouvernants sur l'évolution des positions et les principaux déplacements ?

À cette problématique s'ajoute le fait que le Canada est généralement vu comme étant dans une relation de pouvoir asymétrique avec les États-Unis, le second État impliqué dans les cas étudiés. Nous montrons dans cette thèse qu'un élément central de l'analyse doit être les interactions entre les gouvernants des deux pays alors que des projets sont discutés dans les espaces nationaux respectifs. En nous intéressant aux déclarations publiques des gouvernants, nous cherchons à mieux comprendre les tactiques et stratégies mises en oeuvre par ceux qui,

dans la promotion de certains projets, doivent s'assurer qu'ils pourront obtenir les appuis d'un nombre de groupes d'intérêt suffisamment grand, mais aussi que les gouvernants du second État arrivent aussi à obtenir une victoire politique sur leur version de ce même projet. Nous soutenons qu'alors que les élites politiques et économiques canadiennes doivent réagir aux grandes orientations fixées par les gouvernants américains, ces derniers arrivent mal, dans la préparation de leurs politiques macroéconomiques, à s'arrêter à des projets qui porteraient spécifiquement sur le Canada. Nous cherchons à voir comment cette situation peut influencer les tactiques et stratégies utilisées par les gouvernants canadiens.

Cette thèse porte sur l'intégration économique, sur les relations canado-américaines et sur le niveau d'autonomie de l'État dans l'espace national. De plus, nous apportons une réflexion sur le concept d'État et sur les processus d'élaboration des politiques publiques au Canada. Les postulats retenus sont principalement ceux de l'approche centrée sur la sphère étatique.

Avant-propos

Cette thèse, autant une démarche intellectuelle qu'une expérience de vie, aura été au centre de tout ce que j'ai fait durant les cinq dernières années. Mes plus profonds remerciements vont au professeur Duncan Cameron. Son approche comme directeur de cette thèse et sa façon de travailler m'auront permis de donner la direction souhaitée à ce projet, sans pour autant que je ne m'égare dans mes réflexions. Je le remercie d'avoir cru dans mes habiletés et d'avoir si patiemment lu les multiples versions des différents chapitres en donnant, à chaque fois, des commentaires éclairés et inspirants. Dans le même élan, je remercie également les professeurs François-Pierre Gingras et Claire Turenne-Sjolander qui ont aussi tenu un rôle important, ne serait-ce qu'en m'accueillant à leur bureau à de si nombreuses occasions pour m'aider dans ma démarche de recherche. Par ailleurs, un mot va aussi aux professeurs Wladimir Andreff et Gérard Duchêne du laboratoire ROSES à la Maison des sciences économiques de l'Université Paris 1, ainsi qu'aux professeurs David Stemper et Robert A. Pastor du Center for North American Studies de American University (Washington).

Sur une note plus personnelle, je tiens à rendre une reconnaissance chaleureuse envers mes parents, Conrad et Gisèle, ainsi qu'à mon frère Charles. Non seulement ont-ils donné affection et soutien, ils se sont aussi intéressés à mes travaux et aux différentes étapes qui ont entouré la rédaction de cette thèse, allant des entretiens que je réalisais jusqu'aux calendriers de rédaction que je me fixais. Tout cela aura été de la plus grande importance pour moi. Leurs

bons conseils s'ajoutent à ceux que m'auront donné, au cours des années, madame Laure Michaud, de même que les professeurs Adrien Bérubé du Campus d'Edmundston de l'Université de Moncton et Vincent Lemieux de l'Université Laval. C'est de eux que j'ai tiré cette méthode de travail qui m'a guidé dans mes recherches et réflexions. Une pensée va également à oncle Gilbert et tante Armande Verret qui ont veillé sur moi.

Finalement, je tiens à saluer mes collègues et amis d'Ottawa, de même que de la Maison des étudiants canadiens à Paris et de la résidence Centennial Hall à American University. De ce grand groupe de personnes, je rend un merci spécial à Isabelle Décarié. Elle aura été témoin, parfois malgré elle j'en suis sûr, des moments les plus heureux mais aussi de ceux plus difficiles qui auront animé ce parcours que j'ai suivi. Je n'oublierai jamais ces années 1999 à 2005 parce que c'est la période où j'ai fait des études doctorales à l'Université d'Ottawa, mais aussi parce que c'est la période où Isabelle est devenue pour moi une amie et confidente exceptionnelle.

Table des matières

RÉSUMÉ	-vii-
AVANT-PROPOS	-ix-
TABLE DES MATIÈRES	-xi-
TABLE DES ILLUSTRATIONS	-xv-
LISTE DES ABRÉVIATIONS	-xvii-
INTRODUCTION	-1-
Les périodes politiques étudiées	-7-
Organisation de la thèse	-12-
Problématique générale	-15-
Chapitre 1 REVUE DES ÉCRITS SUR LE CONCEPT D'ÉTAT	-18-
1.1 Les approches réaliste et néoréaliste	-22-
1.2 Les approches marxiste et néomarxiste	-31-
1.3 Les approches pluraliste et néopluraliste	-47-
1.4 La théorie des élites et l'approche centrée sur la sphère étatique	-57-
1.5 Hypothèse de recherche et stratégie de vérification	-71-
1.6 Conclusion	-90-
Chapitre II L'ORDRE MONÉTAIRE MONDIAL ET LA POLITIQUE COMMERCIALE AMÉRICAINNE	-94-
2.1 Avant-propos	-100-
2.2 Les premiers élans bilatéralistes et le continentalisme en matière de défense	-105-
2.3 Le multilatéralisme construit à Bretton Woods	-115-
2.4 L'après-guerre et l'intégration économique nord-américaine	-131-
2.5 Le régime de taux de change flottant et l'approche monétariste	-142-
2.6 Les derniers élans de la période interventionniste et le programme économique du gouvernement Mulroney	-155-

2.7 Une période de convergences : les programmes préparés à Maastricht et Washington	-177-
2.8 L'hégémonie américaine centrée sur la sécurité collective	-193-
2.9 Conclusion	-204-
 Chapitre III LA DISCUSSION INFORMELLE SUR UN ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE	-209-
3.1 L'idée du libre-échange telle que présentée par les économistes	-217-
3.2 L'idée du libre-échange vue sous l'angle américain	-229-
3.3 Le cheminement canadien vers un accord de libre-échange	-242-
3.4 Le gouvernement Mulroney révisé l'idée du libre-échange	-252-
3.5 Les deux gouvernements se déplacent vers une conciliation de leurs projets politiques	-264-
3.6 La mise en oeuvre des projets politiques	-287-
3.7 Conclusion	-300-
 Chapitre IV LA DISCUSSION INFORMELLE SUR UNE UNION MONÉTAIRE	-305-
4.1 L'idée d'une union monétaire telle que présentée par les économistes	-318-
4.2 L'idée d'une union monétaire vue sous l'angle américain	-337-
4.3 La réaction de la société civile canadienne	-345-
4.4 Les prises de position stratégiques et les actions des gouvernants canadiens	-349-
4.5 La discussion informelle sur une union douanière	-359-
4.6 Conclusion	-371-
 Chapitre V LES PRÉFÉRENCES DES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT ET LES PROJETS POLITIQUES	-376-
5.1 L'élaboration des politiques publiques chez le partenaire secondaire dans l'espace continental	-382-
5.2 De la préférence initiale à la préférence définitive	-388-
5.3 Le comportement des représentants de l'État : les tactiques et stratégies utilisées ..	-394-
5.3.1 Le projet d'un accord global de libre-échange	-395-
5.3.2 Le projet d'une union monétaire	-399-
5.4 Les particularités de l'appareil étatique et l'élaboration des projets politiques	-405-
5.5 Conclusion	-410-
 CONCLUSION	-413-
 L'État comme institution ou comme gouvernement formé par des individus ayant des pouvoirs	-416-

ANNEXE

Annexe A : Liste des entretiens	-421-
---------------------------------------	-------

BIBLIOGRAPHIE	-423-
---------------------	-------

Liste des abréviations

ACM	Association canadienne des manufacturiers
AEIÉ	Agence d'examen des investissements étrangers
ALÉ	Accord de libre-échange canado-américain
AMEC	Association des manufacturiers et exportateurs du Canada
AUME	Association pour l'union monétaire de l'Europe
BIS	Bank for International Settlements
CCCE	Conseil canadien des chefs d'entreprise
CECA	Communauté européenne du charbon et d'acier
CÉE	Communauté économique européenne
CIC	Committee for an Independent Canada
Fira	Agence d'examen de l'investissement étranger, AEIÉ
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IMSA	International Monetary Stability Act
NAMU	Union monétaire nord-américaine, UMNA
NEP	Programme énergétique national, NÉP
NORAD	North American Aerospace Defence Command
NPD	Nouveau Parti démocratique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCÉE	Organisation pour la coopération économique européenne
OÉA	Organisation des États américains
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PÉN	Programme énergétique national
PIB	Produit intérieur brut
PRP	Projet de recherche sur les politiques
SME	Système monétaire européen
UME	Union monétaire européenne
UMNA	Union monétaire nord-américaine
WTO	Organisation mondiale du commerce, OMC
ZLÉA	Zone de libre-échange des Amériques

Introduction

Cette thèse porte sur l'élaboration des politiques publiques et sur le niveau d'autonomie que possèdent les gouvernants dans ce processus. Nous centrons notre attention sur la capacité qu'ont ces derniers d'utiliser des coalitions politiques qui se créent sur des projets élaborés et pour lesquels ils ont une préférence définie. Nous partons des postulats voulant que les gouvernants, ces personnes élues faisant partie du pouvoir exécutif, peuvent s'approprier les projets et mobiliser des coalitions, et qu'à travers ces actions, ils transforment leur préférence sur un projet en une politique publique.

Cette thèse se caractérise par le type de politiques publiques étudiées et par le fait que nous centrons notre attention sur la période qui précède la mise en oeuvre de ces politiques. Nous nous intéressons à celles qui sont de nature macroéconomique et qui impliquent plus d'un État. Ceci sous-entend que des projets ont été préparés par deux gouvernements ou plus et qu'ils cherchent à obtenir une conciliation des préférences étatiques en vue d'arriver à une négociation internationale. D'étudier ce processus demande à ce que l'on s'attarde aux actions des gouvernants entreprises en vue de mesurer leurs appuis auprès de la société civile face au projet tel que conçu au départ et à la portée de l'influence des membres de la société civile sur les choix faits par les gouvernants. Il faut ensuite voir comment ces gouvernants arriveront à s'approprier, à maintenir et à élargir les coalitions établies alors qu'ils se préparent à annoncer publiquement qu'ils souhaitent une négociation avec d'autres gouvernants qui, eux aussi,

doivent obtenir des appuis dans leur société civile et qui peuvent avoir des objectifs différents face au projet tel qu'ils le conçoivent. Nous appelons ce processus « la période de la discussion informelle ». C'est durant cette période que les gouvernants, menés par les éléments d'histoire politique, de calculs partisans et de diplomatie internationale vont préparer ce que nous appelons leur « préférence initiale ». Elle correspond à cette période exploratoire où ils étudient la possibilité de se lancer dans un projet politique précis. La discussion informelle se termine au moment où les gouvernants annoncent qu'ils vont interpellier leurs homologues au sujet de négociations (et, dans l'espace national du second État, au moment où ce dernier groupe de gouvernants annoncent publiquement qu'ils acceptent la demande de leurs interlocuteurs).

Sur une base constante, des membres des sociétés civiles proposeront des projets macroéconomiques en tentant d'avoir l'oreille des gouvernants. Ces derniers prépareront une préférence initiale sur la plupart de ces projets. Les propositions viendront d'économistes, d'instituts de recherche, de groupes d'intérêt, des médias ou autres. Ils sont ces « minorités agissantes » qui cherchent à contrôler et même à remplacer les gouvernants. Ce dernier groupe inclut les partis d'opposition de la scène politique, eux qui cherchent à se substituer eux-mêmes aux gouvernants. Ainsi, on dira qu'une multitude de propositions sont perpétuellement lancées par des membres de la société civile et que les gouvernants prépareront une préférence initiale sur la plupart d'entre elles, c'est-à-dire qu'ils cumuleront des informations sur la question et pourront participer à des discussions que nous qualifions d'informelles. À partir d'études de cas, nous souhaitons étudier cette période où les gouvernants préparent leurs préférences initiales, ou autrement dit, lorsqu'ils évaluent les propositions des membres de la société civile. Nous voulons voir ce qui amène les gouvernants à réagir (de manière positive ou négative) aux

propositions. Nous voulons également comprendre pourquoi, dans des cas bien précis, ils choisissent de mener une action, croyant qu'ils arriveront, en bout de ligne, à obtenir une victoire politique sur le projet, c'est-à-dire à obtenir, dans un premier temps, une négociation avec les gouvernants du second État et, dans un deuxième temps, la mise en oeuvre de la politique publique issue de cette négociation. Nous soutenons que ce n'est que lorsqu'ils seront persuadés qu'ils pourront obtenir de telles victoires qu'ils annonceront publiquement leur intérêt envers le projet politique. C'est à ce moment précis que leur préférence initiale passe au rang de « préférence définitive ». Le déplacement est important puisqu'il indique que les gouvernants quittent cette période exploratoire pour se lancer fermement dans la quête des victoires souhaitées.

L'intérêt porté par les gouvernants à une proposition des membres de la société civile donne généralement une impulsion au projet discuté et force un nombre croissant de groupes de la société civile à s'y intéresser davantage. Mark M. Blyth rappelle l'importance de ce processus en disant que « the mechanism of translation from academic debate to popular consciousness needs to be spelled out¹. » L'objectif central de cette thèse est d'arriver à une meilleure compréhension de cette transition entre une préférence initiale et une préférence définitive chez les gouvernants dans des projets qui reprennent spécifiquement les deux critères annoncés, c'est-à-dire qu'ils doivent être de nature macroéconomique et qu'ils doivent impliquer plus d'un État. Nous souhaitons étudier des périodes récentes où les gouvernants ont préparé des préférences initiales sur des projets politiques reprennant spécifiquement ces deux

¹Blyth, Mark M., « 'Any More Bright Ideas?' The Ideational Turn of Comparative Political Economy », dans *Comparative Politics*, janvier 1997, page 237.

critères. Nous nous demanderons pourquoi, dans des cas bien précis, les gouvernants choisiront, à un moment bien sélectionné, d'annoncer publiquement qu'ils souhaitent se lancer dans le projet proposé. De plus, nous voudrions mieux comprendre pourquoi, dans d'autres cas, ils vont étendre la période de la discussion informelle et préparer une préférence initiale sur un projet qui chevauche celui précédemment discuté (évitant ainsi une annonce publique sur le premier projet). En ce sens, le langage ou, autrement dit, les déclarations publiques, deviennent l'élément d'analyse central à cette thèse. Nous croyons qu'elles doivent obtenir une place renforcée dans les écrits portant sur les relations entre l'État et la société civile.

La transition entre les préférences initiale et définitive est portée au rang des éléments centraux à cette thèse à partir de l'approche théorique retenue. Nos choix théoriques sont présentés en détail au chapitre 1 et nous y expliquons que l'approche centrée sur la sphère étatique permet de comprendre que, dès le moment où les gouvernants choisissent de s'investir dans un projet, ils disposent de tactiques et de stratégies qui leur permettent d'agir de façon autoritaire et d'obtenir les victoires souhaitées. En ce sens, les gouvernants auraient cette capacité, dans un premier temps, de construire des coalitions appuyant leur préférence définitive et, dans un deuxième temps, de réduire l'influence obtenue par les groupes de la société civile ayant choisi de favoriser une option qui va à l'inverse de ce qui est privilégié. En partant du postulat voulant que les gouvernants ont une forme d'autonomie imposante dès le moment où ils passent à une annonce publique, nous expliquons pourquoi il est essentiel de s'intéresser à ce qui mène à cette annonce publique, c'est-à-dire à ce qui fait passer certaines préférences d'une forme initiale à une forme définitive.

Il est important de noter que la problématique présentée ci-dessus porte spécifiquement

sur les relations entre les gouvernants et la société civile à l'intérieur de l'espace national. Voilà un autre jalon de cette thèse. L'espace national qui nous intéresse est celui canadien. Nous souhaitons mieux comprendre les relations entre le gouvernement fédéral et la société civile canadienne au moment où sont discutés des projets macroéconomiques qui impliquent plus d'un État. Les propositions qui retiennent notre attention viennent de membres de la société civile canadienne. Par surcroît, elles portent sur des projets qui impliquent les États-Unis comme second État.

Au chapitre 1, après avoir décrit nos principaux choix théoriques, nous expliquons que trois écoles de pensée se distinguent lorsque l'on cherche à comprendre pourquoi un projet arrivera à passer de l'étape de la discussion informelle à une négociation bilatérale. La première dira que le pouvoir exécutif américain choisit les projets favorisés et qu'il impose son ordre du jour aux gouvernants canadiens, lesquels ne peuvent que réagir aux actions de leurs homologues. La deuxième soutiendra plutôt que ce sont les groupes de la société civile canadienne, et plus particulièrement la communauté d'affaires, qui, à des moments précis, s'approprient les projets lancés par les économistes et universitaires et demandent aux gouvernants de mener une action. La troisième école de pensée dit des personnes oeuvrant à l'intérieur de l'appareil gouvernemental canadien qu'elles gardent un contrôle serré sur les projets discutés et qu'après avoir obtenu suffisamment d'information sur les préférences de ses interlocuteurs dans le second État et sur les possibilités d'obtenir une victoire politique dans l'espace national sur le projet, proposent aux gouvernants de passer à une annonce publique.

Notre objectif n'est pas de trancher sur la valeur ou la portée analytique de ces trois écoles de pensée. Plutôt, en reconnaissant l'importance des trois, nous souhaitons placer la

dernière en avant-plan et s'en inspirer dans la préparation de notre hypothèse de recherche. En fait, il nous semble que les enseignements proposés par la troisième école de pensée n'ont pas reçu la place qui leur revient dans les travaux portant sur l'élaboration des politiques publiques dans un pays comme le Canada, lequel se retrouve comme partenaire secondaire d'un espace continental dominé par les États-Unis. De mieux comprendre ce qui amène les gouvernants canadiens à se lancer dans certains projets macroéconomiques impliquant les États-Unis est fondamental si l'on veut comprendre ce que représente l'autonomie d'un État se retrouvant dans une relation de pouvoir asymétrique avec le pays qui lui est adjacent. Les projets choisis deviennent des « étapes d'intégration », c'est-à-dire des moments marquants où la relation entre les deux pays subit un changement structurel.² Si l'on accepte *a priori* que des éléments et des conditions sont communs à chaque « étape » de l'intégration nord-américaine, ne serait-il pas possible de se rabattre sur les cas récents où davantage d'intégration a été préparée pour comprendre les tactiques et stratégies utilisées par les gouvernants, ainsi que l'importance de ces actions dans le processus d'élaboration des politiques publiques ? Dans ces processus, quel est le rôle des membres de la société civile qui proposent des projets et influencent les débats ? Peut-on reconnaître des similarités marquantes entre diverses périodes où des « discussions informelles » ont eu lieu ? Qu'est-ce qui donne l'impulsion nécessaire à la préparation d'une préférence définitive ?

²Peter Robson définit l'intégration économique comme étant « a state of affairs or a process involving the combination of separate economies into larger economic regions ». Robson, Peter, *The Economics of International Integration*, Londres, George Allen & Unwin, 1980, page 1. Une définition similaire est présentée par Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Richard D. Irwin, Inc., 1961, page 1.

Les périodes politiques étudiées

Une analyse des interactions entre les gouvernants de deux pays doit être précédée d'une présentation de la situation globale qui crée ses fondements et est à la base des discussions informelles. Puisque nous traitons, dans nos études de cas, de projets macroéconomiques, nous devons, avant d'y arriver, évoquer les principaux éléments qui ont marqué la relation économique canado-américaine. Afin de comprendre les réactions et les décisions des élites politiques et économiques, et afin de comprendre pourquoi certains projets sont favorisés (et guidés par certains arguments plutôt que d'autres), nous devons examiner l'évolution de la relation entre les deux pays sur les bases qui sont pertinentes pour cette thèse. Ainsi, le chapitre 2 donne un survol descriptif des politiques commerciales et monétaires du Canada et des États-Unis. Il évoque aussi quelques éléments de l'ordre économique international. Nous cherchons, en plus de présenter l'évolution des politiques commerciales et monétaires, à décrire cette relation qualifiée « d'asymétrique » entre le Canada et les États-Unis. Nous croyons qu'elle ne peut être réellement comprise dans ses fondements, sa portée et son impact politique que si elle est présentée à partir des événements clés qui l'ont créé. De plus, tout comme nous le faisons aux chapitres 3 et 4, nous nous assurons, au chapitre 2, de porter une attention particulière au rôle des gouvernants dans les processus menant à l'élaboration des politiques publiques.

Par la suite, nous retenons deux cas d'étude. Alors que le premier a un début et une fin (parce qu'une négociation bilatérale a été lancée le 21 mai 1986), le second n'est qu'à l'étape de la discussion informelle. Le projet politique qui deviendra l'Accord de libre-échange canado-américain (ALÉ), entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989, a été débattu sur une longue période,

laquelle s'intensifie au début des années 1980. La question d'un libre-échange canado-américain (sous différentes formes) est au centre de l'histoire politico-économique du pays et aura tourmenté plusieurs générations de gouvernants. Les recommandations finales sur un possible projet de la part d'une importante commission d'enquête sur les perspectives de développements économiques du pays, ainsi que les actions du gouvernement de Brian Mulroney sur la question, auront mené « la discussion informelle *sur l'idée* d'un accord de libre-échange » au centre des débats publics durant plusieurs mois. Au chapitre 3, nous nous intéressons à la période qui précède le début de la négociation bilatérale sur l'ALÉ alors que l'on étudie les propositions en vue d'accords sectoriels de libre-échange et ensuite d'un accord global de libre-échange.

L'élimination accélérée des barrières tarifaires et non-tarifaires entre le Canada et les États-Unis durant les années 1980 et 1990 amène une croissance importante des échanges. On voit alors qu'un nombre grandissant d'entreprises canadiennes qui centrent leurs activités commerciales sur leurs ventes au marché américain trouvent utile d'opérer directement en dollars américains. L'étendue et l'impact de ce phénomène sur l'espace national restent le sujet de débats mais on doit ajouter à cela le fait que certains prédisent un monde où l'on retrouvera de moins en moins de monnaies nationales et seulement quelques grandes monnaies régionales (voir chapitre 2). Le Canada est bien ancré dans cette région où le dollar américain domine et on retrouve une utilisation de plus en plus répandue de la devise américaine dans plusieurs pays d'Amérique latine, incluant le Mexique. Le phénomène apparaît généralement après des

tentatives échouées de réformes fiscales et monétaires mais en reste pour le moins indéniable.³ La « dollarisation non-officielle », par un décompte des dépôts de monnaie étrangère parmi les fonds disponibles, ainsi que la chute importante de la valeur du dollar canadien des suites de la crise financière en Asie de l'Est en 1997-1998, ont amené une nouvelle discussion informelle, cette fois sur une possible union monétaire nord-américaine (UMNA). En décembre 2001, un article du quotidien *Le Devoir* soulignait qu'il faut reconnaître « que le processus de dollarisation *de facto* est [...] amorcé, qu'il est très avancé et qu'il se poursuivra⁴. »

Dans notre seconde étude de cas, nous présentons les propositions de changements venant des membres de la société civile. Plusieurs disent souhaiter une action avant que le Canada ne glisse vers une situation qui ne lui serait pas favorable. En mars 1999, Thomas Courchene explique que : « It would be most unfortunate if, when Canadians finally realize that they really want a common currency of the North American Monetary Union type, we cannot get it because the dollarization process that we were watching has taken over the Americas, and the common currency option is no longer open⁵. » C'est à l'intérieur de ce contexte, dans lequel on retrouve aussi l'intégration monétaire mise en oeuvre en Europe de l'Ouest à cette même période, que les gouvernants canadiens ont dû réagir. Au chapitre 4, nous décrivons cette discussion informelle en portant une attention particulière aux positions publiques des gouvernants américains et de la communauté d'affaires du Canada, mais surtout, aux tactiques

³Baliño, Tomás J., Bennett, Adam et Eduardo Borensztein, *Monetary Policy in Dollarized Economies: Occasional Paper 171*, Washington, D.C., Fonds monétaire international, 1999; Porter, Richard D. et Ruth A. Judson, « The Location of U.S. Currency: How Much Is Abroad? », dans *Federal Reserve Bulletin*, octobre 1996, pages 883-903.

⁴Chiasson, Claude, « Prévenir la dollarisation », dans *Le Devoir*, 4 décembre 2001, page B1.

⁵Carr, Jack, Courchene, Thomas, Crow, John W., Grubel, Herbert G. et Bernard Wolf, « Round Table on a North American Currency », dans *Canadian Parliamentary Review*, été 1999, page 8.

et stratégies utilisées par les gouvernants canadiens durant cette période. Encore une fois, ce qui nous intéresse est la période où l'on discute de *l'idée* d'une union monétaire. Nous expliquons par contre que ces débats ne s'arrêtent pas là. En tenant compte des préoccupations américaines sur les questions liées à la sécurité intérieure et à la frontière dès l'automne 2001, des membres de la société civile ont proposé le projet d'une union douanière nord-américaine. Nous montrons qu'une préférence initiale a aussi été préparée par les gouvernants canadiens sur cette proposition.

Les chapitres 3 et 4 sont construits de la même façon, nous permettant une comparaison des deux périodes où les gouvernants étudiaient des propositions des membres de la société civile et de voir ce qui, dans les deux cas, les a amené à agir (ou à ne pas agir). Nous avons choisi ces deux cas d'étude d'abord parce que les débats entre les membres de la société civile ont, à chaque fois, été intenses et prolongés. Sur la base d'arguments théoriques, les voies à suivre au sujet de la création d'une zone de libre-échange, d'une union monétaire et d'une union douanière, sont multiples. Certaines démarches peuvent même devenir préalables à d'autres. Cette complexité a permis une participation plus poussée des membres de la société civile et a amené la préparation d'une stratégie d'intervention du côté des gouvernants. Dans les deux cas, les premiers à s'être lancés dans le débat ont dû faire face à un rejet catégorique de leurs propositions initiales par les gouvernants. Les discussions ont tout de même persisté et certains observateurs ont vu une similarité dans le type d'intérêt porté aux deux débats. Selon Don Drummond et Marc Lévesque, « the notion of abandoning the Canadian dollar has captured Canadians' attention like no other economic issue since the debate on free trade in the late

1980s [...]»⁶.

Les deux cas d'étude ont aussi une profonde complémentarité dans leurs problématiques, permettant d'anticiper que le même type d'intervenants de la société civile et du gouvernement tiendront les rôles centraux. En associant les présumées difficultés de l'économie canadienne à l'instabilité d'un accès au marché américain pour les exportations canadiennes ou aux déséquilibres créés par les larges fluctuations dans la valeur du dollar, les économistes qui prônent une intégration continentale plus poussée arguent que les politiques commerciale (du début des années 1980) et monétaire (de la fin des années 1990) font en sorte que le Canada est de moins en moins en mesure de rivaliser la performance économique des États-Unis. Pour leur part, les gouvernants doivent s'arrêter à la sensibilité politique liée aux questions touchant l'intégration économique continentale tout en s'assurant de mettre en oeuvre les changements macroéconomiques nécessaires au développement du pays et de ses régions.

Nous ne souhaitons pas présenter des prédictions sur l'inévitabilité d'une union monétaire entre le Canada et les États-Unis. Ce qui nous importe est que, d'une part, un débat a lieu sur la question et que, d'autre part, l'on retrouve une étroite complémentarité entre ce projet de nature macroéconomique qui implique plus d'un État et le projet qui a donné l'ALÉ. Notre hypothèse de recherche, présentée au chapitre 1, est plutôt inspirée du cas d'étude où l'on retrouve un début et une fin, soit l'accord global de libre-échange. Nous voulons mieux comprendre comment s'est préparé ce projet politique et ensuite utiliser ces enseignements dans une analyse où nous pourrions expliquer de façon plus systématique le processus que l'on peut

⁶Drummond, Don et Marc Lévesque, « Plus ça change... Pressure is building to swap the loonie for the greenback », dans *The Globe and Mail*, 12 décembre 2001, page A13.

observer au sujet d'une éventuelle UMNA ou d'une possible union douanière nord-américaine.

Organisation de la thèse

Ces premières pages ont décrit la problématique générale et spécifique de la thèse. Nous avons expliqué pourquoi nous nous intéressons à la question choisie et dans quelle mesure il est important de s'y arrêter. En plus d'avoir donné la définition retenue pour les concepts centraux à la thèse, nous avons introduit les premiers éléments de l'approche théorique qui guidera la démarche d'évaluation de l'hypothèse de recherche. Notre hypothèse de recherche est présentée au premier chapitre et nous l'insérons dans les débats intellectuels sur les relations de pouvoir entre l'État et la société civile. À cette fin, le chapitre 1 présente une revue des écrits sur le concept d'État dans laquelle nous retrouvons une synthèse comparative des principales approches théoriques du domaine d'étude. Nous portons une attention particulière à l'évolution révisionniste de ces approches et aux débats qui apparaissent sur la transformation de l'État dans la période de l'après-Guerre froide. Plusieurs postulats évoqués sont repris dans cette thèse. Nous expliquons nos choix au chapitre 1.

Au chapitre 2, nous décrivons l'ordre commercial et monétaire mondial à partir du rôle hégémonique tenu par les États-Unis. En étudiant les développements du vingtième siècle, nous examinons ce déplacement des règles protectionnistes vers la libéralisation des échanges aux États-Unis durant les années 1930 et 1940. Cela aura un impact majeur sur le monde occidental, y compris le Canada. Tout en centrant notre attention sur l'orientation générale donnée par les gouvernants américains aux grands projets macroéconomiques, nous donnons une description

des relations économiques canado-américaines des années 1930 à aujourd'hui. Nous montrons que la problématique de l'intégration continentale colle en permanence au développement de la nation canadienne et examinons de près les éléments clés qui permettront de comprendre pourquoi les idées d'une éventuelle zone de libre-échange et d'une possible union monétaire en viennent à être débattues.

Le survol historique du chapitre 2 nous permet, aux chapitres 3 et 4, de ne retenir que les éléments qui sont liés à nos études de cas. Dans la première étude de cas, nous montrons comment, après avoir lancé des discussions sur l'idée d'accords sectoriels de libre-échange, les représentants des deux gouvernements nationaux ont choisi d'étudier le projet d'un accord global de libre-échange. Nous cherchons à comprendre les actions des deux groupes de représentants de l'État de même que les interactions avec les groupes de la société civile canadienne. Dans cette discussion informelle, les représentants de l'État canadiens élaborent un projet politique qui se rapproche des positions de ceux et celles qui souhaitent des changements. Nous souhaitons en ce sens montrer comment ils ont construit une coalition avec ces groupes ayant une position convergente et comment ils ont amené des groupes ayant une position compatible à donner un appui au projet. Le tout doit être fait en s'assurant que les gouvernants américains continueront à participer aux discussions et à construire une coalition auprès de leur société civile.

Notre seconde étude de cas porte sur l'idée d'une UMNA. Encore une fois, nous souhaitons décrire l'évolution des positions présentées par les deux groupes de représentants de l'État, en plus de chercher à comprendre les objectifs se trouvant derrière leurs interactions avec les groupes de la société civile. Cette fois par contre, nous montrons que la préférence initiale

des représentants de l'État canadiens diverge de la position des groupes de la société civile qui proposent des changements. Nous décrivons les tactiques et stratégies utilisées par les représentants de l'État en vue de réduire l'influence obtenue par ceux faisant partie de la minorité agissante. Nous voyons aussi comment ils ont fait en sorte que les groupes ayant une position compatible s'opposent aux demandes de changement.

Au chapitre 5, nous reprenons les deux études de cas et utilisons leurs enseignements dans le but de mieux comprendre les actions des représentants de l'État canadiens dans l'espace national. Ensuite, nous souhaitons voir comment la relation de pouvoir asymétrique entre le Canada et les États-Unis peut avoir un impact sur les processus d'élaboration des projets macroéconomiques. Nous présumons que, dans la préparation de leurs préférences, les représentants de l'État auront des avantages distinctifs sur les groupes de leurs sociétés civiles respectives. Pourtant, il est important de comprendre les étapes qui sont mises en oeuvre par les représentants de l'État entre la préparation d'une préférence initiale et une annonce publique sur un projet précis. Ainsi, le chapitre 5 reprend les comportements et les actions des représentants de l'État canadiens décrits dans les études de cas et donne une synthèse au moyen d'un tableau. Nous revenons aussi sur les actions des gouvernants lancées en vue de construire une coalition sociétale appuyant leur préférence définitive, de même que sur « l'autonomie d'action » des élites politiques. Nous précisons pourquoi nous croyons qu'elles ne sont pas liées aux mêmes règles que les groupes de la société civile dans la préparation d'une préférence et rappelons qu'elles pourront utiliser les demandes des minorités agissantes de différentes façons. Enfin, les pages de conclusion reviennent sur la valeur analytique de l'approche centrée sur la sphère étatique en reprenant l'argument central de la thèse. On y retrouve une dernière réflexion

sur cette distinction fondamentale entre le pouvoir de l'État en tant qu'institution et le pouvoir des individus qui oeuvrent à l'intérieur de l'appareil étatique. Nous souhaitons montrer comment cette seconde perspective guide cette thèse.

Problématique générale

Les relations politiques menées par les représentants de l'État (donc les gouvernants mais aussi ces autres intervenants non-élus à l'intérieur de l'appareil gouvernemental qui, sur une politique donnée, ont un pouvoir de décret) sont l'objet d'analyse de la thèse. Ces relations sont difficilement isolables au point de les présenter à partir d'une image de blocs ou de boîtes. Elles sont plutôt interreliées mais tout de même suffisamment autonomes pour que l'on puisse les distinguer et comprendre leur rôle dans la préparation de projets politiques. Nous voulons montrer que les gouvernants canadiens tiennent un rôle de premier plan dans l'évolution de l'intégration continentale et qu'ils construisent, à partir de stratégies délibérées, des coalitions qui appuient les projets politiques choisis.⁷ Le premier postulat général retenu est donc l'idée voulant qu'aucune étape structurelle de l'intégration continentale n'est réalisée sans un rôle prépondérant de la part des représentants de l'État. Ils planifient l'ordre du jour et disposent des outils propres à l'appareil gouvernemental pour le façonner et l'implanter. Il y aurait en ce sens une certaine distance entre l'élite politique et le reste de la société civile.

Dans *L'État en fonctionnement*, Gérard Bergeron soutient qu'il faut décrire le pouvoir

⁷ Anthony Downs décrit une coalition comme étant « a group of persons working together who have some but not all goals in common. » Downs, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Company, 1967, page 76.

conféré aux gouvernants en utilisant le mot « impérer », lequel vient du latin *imperare* (commander) et a inspiré *imperativus* (impératif).⁸ Il voit ce terme comme étant plus fort que les verbes « commander » et « exécuter » puisqu'il implique en plus cette idée de défendre et de prohiber, également partie prenante de l'autorité d'action accordée aux membres du pouvoir exécutif. Bergeron ajoute, dans sa description de la primauté du rôle du pouvoir exécutif, que : « C'est le ministre qui a le premier et le dernier mot [...] C'est tout de même lui qui, seul, possède le pouvoir de déléguer une compétence, ce qui peut aussi s'entendre parfois comme un désistement, ainsi que de la révoquer. C'est encore lui qui détient les pouvoirs de nomination, d'affectation, de révocation⁹. »

Sur un thème aussi incontournable, dans une perspective canadienne, que l'intégration continentale, on peut s'attendre à ce que les personnes les plus influentes du pouvoir exécutif du gouvernement canadien tiennent un rôle prépondérant et qu'il y ait un certain niveau de planification en jeu. Il *doit* avoir, en tout temps, une préférence (qui peut être plus ou moins bien définie et qui pourra être modifiée) sur les diverses questions liées au thème de l'intégration économique du Canada au marché américain. Cette préférence prend la forme d'actions qui ne sont connues que par les indiscretions de certains oeuvrant à l'intérieur de ce centre du pouvoir, ainsi que par des annonces publiques qui font état de ce que les gouvernants jugent opportun de communiquer. Après avoir identifié les principaux intervenants qui, dans toute leur diversité, tiennent un rôle dans le processus décisionnel lié au thème étudié, nous nous

⁸Bergeron, Gérard, *L'État en fonctionnement*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1993, page 38. Pour sa part, Max Weber définit conceptuellement le pouvoir comme étant « toute chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté, même contre des résistances, peu importe sur quoi repose cette chance. » Weber, Max, *Économie et société*, Paris, Librairie Plon, 1971, page 56.

⁹Bergeron, Gérard, *op. cit.*, 1993, page 49.

intéressons au contexte qui accompagne les décisions et ce, en parlant des enjeux qui sont inéluctables.

Sur les grandes questions abordées, les tendances ne sont évidemment pas unidirectionnelles. Plusieurs avis sont donnés (même après la mise en oeuvre d'un projet macroéconomique) et s'entrechoquent. Pourtant, nous souhaitons montrer aux chapitres 2, 3 et 4 qu'il est possible de décrire les stratégies d'intervention des gouvernants et d'y comprendre comment ils influencent les regroupements qui se créent autour de certains projets. Les chapitres de cette thèse permettront de montrer qu'il y a un niveau de planification stratégique entre la préparation d'une préférence initiale et une annonce publique définitive. De plus, nous croyons qu'en étudiant les interactions entre les différents groupes de gouvernants, nous pourrions expliquer les choix qu'ils font et nous arriverons à décrire le type de contrôle qu'ils obtiennent sur les processus d'élaboration des politiques publiques. Il semble qu'alors que les principaux groupes de la société civile sont préoccupés par les grandes orientations choisies, il en revient aux gouvernants de prendre des décisions sur ce qui fera partie d'un projet ou encore sur le processus politique qui guidera sa mise en oeuvre.

Chapitre I

Revue des écrits sur le concept d'État

Comme objet d'étude, l'État a retenu l'attention de plusieurs et la façon de le comprendre est généralement une pièce distinctive des grandes approches théoriques des relations internationales. Qu'il soit un acteur unitaire profitant du monopole de la violence légitime sur un territoire, l'instrument d'une classe sociale ou un agent neutre et passif, l'État prend une place prépondérante à l'intérieur de plusieurs grandes approches théoriques. Celles que l'on a choisi d'étudier sont le réalisme, le marxisme, le pluralisme et la théorie des élites.

Ces approches « classiques », tout en conservant une base relativement stable de postulats, ont présenté une évolution révisionniste alors que de nouvelles contributions ont été apportées durant les dernières décennies suite aux débats qui ont accompagné la transformation de l'État dans la période de la Guerre froide. On obtient ainsi le néoréalisme, le néomarxisme, le néopluralisme, de même que l'approche centrée sur la sphère étatique (« state-centered theory »).

Dans ce chapitre, nous montrons comment les tenants de chacune des approches nommées ci-dessus ont compris l'État et décrit sa relation avec son environnement, autant national qu'international. Nous voyons aussi que les débats s'intensifient alors que la fin de la Guerre froide marque le passage d'un monde bipolaire à un monde où un seul État domine et

où l'interdépendance croissante entre les économies nationales et les développements technologiques donnent lieu à l'émergence de nouvelles dynamiques sociétales et à des flux économiques et culturels qui échappent aux territoires nationaux. Le caractère transnational des questions liées, entre autres, aux mouvements migratoires, aux actions des grandes entreprises et des organisations non-gouvernementales, au terrorisme et aux échanges illicites amène de nouvelles problématiques théoriques.

Tel que nous l'avons expliqué aux pages d'introduction, nous utiliserons une synthèse historique des relations économiques canado-américaines et deux études de cas en vue de décrire les relations politiques observées entre les gouvernants et la société civile, de même que les interactions entre les représentants de l'État des deux gouvernements nationaux. Nos choix théoriques sont en ce sens guidés par certains partis pris alors que des préoccupations précises deviennent des critères d'évaluation. D'écarter un modèle ou une description donnée par un auteur n'est évidemment pas un jugement sur la valeur de sa contribution mais plutôt un choix qui, en bout de ligne, permettra une cohérence théorique au moment de la vérification de l'hypothèse de recherche.

Notre hypothèse de recherche est présentée à la section 1.5 de ce chapitre et elle est suivie d'une description de notre stratégie de vérification. Ces sections doivent pourtant s'insérer dans les débats intellectuels sur le concept d'État. De plus, certains choix ne peuvent être faits qu'après avoir présenté une revue des écrits et expliqué les principales préoccupations de cette thèse. Nous en venons donc à citer un grand nombre d'auteurs qui se sont intéressés aux relations entre les États, de même qu'aux interactions entre les élites politiques et les sociétés civiles. Il est important de souligner que les auteurs que nous avons regroupés à

l'intérieur de nos sections (qui, nous le reconnaissons, sont plutôt larges en ce sens que plusieurs sous-sections auraient été nécessaires compte tenu de la complexité des approches étudiées, des débats qui persistent entre des auteurs que nous avons identifiés comme ayant de grandes affinités, ainsi que de l'évolution de la pensée des auteurs présentés) peuvent eux-mêmes rejeter certains postulats de l'approche à laquelle nous les avons liés.

Nous notons aussi que certaines approches, nommément le réalisme, ont une longue histoire. J.P. Nettl rappelle que Nicolas Machiavel a été parmi les premiers à offrir des réflexions au sujet de l'État en tant qu'entité et concept¹ et Robert Gilpin, que nous lions à l'approche néoréaliste (section 1.1), présente Thucydides comme un des penseurs de l'approche réaliste qui l'ont le plus influencé.² Notre objectif n'est toutefois pas de remonter si loin. Nous ne nous attardons pas à l'État médiéval, aux gouvernements impériaux ou à la transition vers l'État-nation. Nous cherchons plutôt à comprendre le concept d'État selon une perspective occidentale, dans le contexte de l'ordre international construit au vingtième siècle. En fait, nous présentons les approches mentionnées ci-dessus en accordant une place prépondérante aux réflexions cumulatives de leurs tenants et à l'émergence des nouvelles perspectives à l'intérieur de chacune des approches.

Tel qu'évoqué aux pages d'introduction, l'espace national qui nous intéresse est celui canadien et nous devons tenir compte du caractère asymétrique de la relation économique canado-américaine. C'est ainsi que notre revue des écrits donne une place importante aux

¹Nettl, J.P., « The State as a Conceptual Variable », dans *World Politics*, juillet 1968, page 567.

²Gilpin, Robert, « The richness of the tradition of political realism », dans *International Organization*, printemps 1984, page 289.

auteurs canadiens qui se sont intéressés à l'étude du concept d'État. Nous les citons dans chacune des sections en montrant qu'il est possible d'utiliser les principales approches théoriques pour mieux comprendre les actions des gouvernants d'un État comme le Canada, eux qui se retrouvent dans une position particulière comme voisins de l'hyperpuissance américaine. Encore une fois, nous ne prétendons pas donner une présentation exhaustive et détaillée. Les auteurs que nous avons retenus étudient l'État et, par conséquent, qu'ils s'engagent à donner une interprétation distinctive à l'État comme variable. À notre présentation des grandes approches nous ajoutons ainsi des auteurs canadiens qui peuvent, directement ou par extrapolation, s'y rattacher.

Nous rappelons que notre analyse est centrée sur la dynamique *nationale* qui accompagne l'élaboration d'une politique de nature *macroéconomique*. Nous portons ainsi une attention spéciale aux auteurs qui étudient les interactions entre les acteurs à l'intérieur des États (plutôt que les interactions entre les États ou encore les interactions des acteurs sur la scène internationale). De plus, puisque cette dynamique est observée dans le cadre du régime politique canadien, nous devons aussi avoir la possibilité d'inclure des acteurs de différents paliers de gouvernement. Les caractéristiques fondamentales de la dynamique canadienne d'élaboration des politiques publiques deviennent donc un élément additionnel de notre réflexion théorique.

Nous montrons aux chapitres 2, 3 et 4 que, dans le processus d'élaboration d'une politique publique impliquant un État étranger, différentes personnes se retrouvant dans des positions influentes ont des informations sur la préférence de leurs homologues « étrangers » qui ne sont pas disponibles aux groupes de la société civile ou encore aux autres représentants de

l'État peu touchés par ce projet précis. Ainsi, nous sommes tout spécialement réceptifs aux idées des auteurs qui permettent d'étudier l'État et ses actions en plaçant au premier plan ces acteurs privilégiés. Nous mentionnons que le simple fait d'avoir ce type d'informations amène les représentants de l'État à tenir un rôle prépondérant dans l'élaboration d'une politique publique, à chercher à défendre certaines préférences et à s'opposer aux groupes de la société civile qui présentent des demandes qui vont à l'encontre de l'orientation générale souhaitée par ces acteurs privilégiés.

Après notre revue des écrits sur les approches théoriques, nous évoquons à la section 1.5 certaines questions et présentons des postulats qui décrivent les éléments qui constituent notre hypothèse de recherche. Par ailleurs, nous ajoutons à ce chapitre notre stratégie de vérification de l'hypothèse de recherche et certains éléments d'explication sur la démarche d'analyse.

1.1 Les approches réaliste et néoréaliste

Selon l'approche réaliste conventionnelle, nous devons percevoir les États comme des acteurs unitaires cherchant à améliorer leur position d'influence par rapport aux autres États dans un monde mené par la quête d'un équilibre des forces (et par conséquent dominé par les enjeux liés aux questions militaires).³ Leurs comportements seraient rationnels et donc prévisibles si l'on tient compte du régime international dans lequel ils se trouvent.

³Parmi les principaux auteurs associés à cette approche, nous retrouvons Edward Hallett Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, Londres, Macmillan, 1951; Herz, John, *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, Chicago University Press, 1951; Kennan, George F., *American Diplomacy, 1900-1950*, Chicago, University of Chicago Press, 1951; Lippman, Walter, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little Brown, 1943; Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5^e édition, New York, Alfred A. Knopf Inc., 1978.

Les tenants de l'approche réaliste s'intéressent tout particulièrement aux éléments d'explication du comportement des acteurs unitaires et s'attardent peu aux retombées des actions ou, autrement dit, aux changements normatifs dans la structure des États. Leurs déductions théoriques portent plutôt sur les interactions et les interrelations entre les États, c'est-à-dire sur la position de l'un par rapport aux autres,⁴ et sont formulées en vue d'arriver à une explication systémique de la politique internationale.

Le niveau d'analyse des réalistes va au-delà de la politique locale à l'intérieur des États. Présentant l'opinion publique comme un obstacle à l'élaboration d'une politique étrangère cohérente et réfléchie, ils croient que l'État, dans une perspective instrumentaliste, doit chercher à défendre sobrement ses « intérêts nationaux » à l'intérieur de la structure d'échanges internationaux.⁵ On note que Stephen D. Krasner présente quatre principaux intérêts étatiques qui seront guidés par la structure du commerce international, soit le pouvoir politique, le revenu national compilé, la croissance économique et la stabilité sociale. Comme l'explique Joseph Grieco, les intérêts nationaux se définissent dans la survie de l'État et dans le maintien de son indépendance dans un contexte international qui est anarchique plutôt qu'hierarchique. « Realists find that the fundamental goal of states in any relationship is not to attain the highest possible individual gain or payoff; instead, it is to prevent others from achieving advances in their relative capabilities⁶. » La possibilité d'une coopération entre les États (même en présence

⁴Voir, par exemple, S.F. Nadel, *The Theory of Social Structure*, Londres, Cohen & West Ltd, 1957, pages 8-12.

⁵Krasner, Stephen D., « State Power and the Structure of International Trade », dans *World Politics*, avril 1976, page 319.

⁶Grieco, Joseph M., *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, page 39.

d'institutions internationales) sera donc faible puisque chacun craint pour sa survie et va souvent choisir le conflit et la compétition.

L'idée d'une coopération internationale dans un contexte international anarchique va par contre mener à une redéfinition de l'approche réaliste. Dans la conclusion de *Man, the State and War*, Kenneth N. Waltz explique que les États doivent recourir à la force ou à une menace d'utilisation de la force pour atteindre certains objectifs.⁷ En ce sens, les États dépendent de leurs propres aptitudes à coopérer en vue de faire contrepoids à un acteur étatique qui serait en voie d'acquérir un pouvoir relatif grandissant.

Par une approche égoïste et rationnelle, les États seraient en mesure, en vertu de la présence d'institutions internationales, de coopérer sur la scène internationale. Waltz décrit le système en le comparant à un marché économique où la collaboration internationale (tacite, négociée ou imposée) est possible. « The market arises [spontaneously] out of the activities of separate units — persons and firms — whose aims and efforts are directed not toward creating an order but rather toward fulfilling their own internally defined interests by whatever means they can muster⁸. » Cette lutte serait perpétuelle et un élément de base de la structure fixe que représente le système international. Les rivalités entre les États sont ainsi présentées sur une dimension horizontale où les acteurs les plus puissants prennent une place prépondérante. (Robert O. Keohane va par contre plus loin en disant que les États vont constamment chercher à cumuler davantage d'informations sur les autres États et que le bon fonctionnement des

⁷Waltz, Kenneth N., *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press, 1969, pages 224-238.

⁸Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Menlo Park, California, Addison-Wesley Publishing Company, 1979, page 90.

institutions internationales permet d'atteindre cet objectif. En ce sens, les États obtiendraient d'importants avantages d'une coopération et vont tirer une certaine fierté de leur participation à des institutions internationales.⁹⁾

Le réalisme structuraliste de Waltz est centré sur les concepts du pouvoir et de l'autorité (ou du prestige). La nature oligopolistique du système international fait en sorte que les principaux acteurs étatiques sont en mesure d'obtenir une soumission des membres au régime. À cela, Gilpin ajoute que : « The distribution of power among states constitutes the principal form of control in every international system¹⁰. » John Gerard Ruggie reproche par contre à Waltz de ne pas donner un aspect comparatif à ses explications, un élément qui permettrait de comprendre, sur une base qualitative, la différence entre deux contextes internationaux séparés dans le temps et marqués par des ordres économiques distincts.¹¹ Il explique que : « While [Waltz's] model in the end may *reflect* changes in its own parameters, it lacks any basis on which to *predict* them¹². » En ce sens, on arrive mal à utiliser l'approche théorique proposée par Waltz lorsque l'on souhaite comprendre des phénomènes comme le démantèlement de l'Union soviétique, l'impulsion centrale donnée par l'Allemagne réunifiée dans le projet menant à la création d'une monnaie unique européenne et le retrait de la Russie comme superpuissance.

Néanmoins, on retient qu'une description de la structure gouvernante du système

⁹Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, pages 103-106.

¹⁰Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, page 29.

¹¹Ruggie, John Gerard, « Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis », dans *World Politics*, janvier 1983, pages 273 et 280.

¹²*Ibid.*, page 285. Le souligné est dans l'original.

international est un élément de débat chez les réalistes et les néoréalistes. On présente la « théorie de la stabilité hégémonique »¹³ en expliquant que, selon celle-ci, la présence d'un unique acteur prépondérant dans la politique internationale mène à des résultats d'ensemble qui sont avantageux pour tous les États du système international.¹⁴ À l'inverse, l'absence d'un acteur hégémonique conduit à un désordre dans le système international. Ainsi, il est souhaitable d'avoir un système international où l'on retrouve une ouverture des marchés coordonnée par l'acteur hégémonique¹⁵ et des gains pour les petits États qui sont plus grands que ceux obtenus par les grandes puissances.¹⁶

La théorie associe donc spécifiquement les variables de la stabilité et de la concentration de pouvoir, un état de choses que les membres du régime accepteront jusqu'au moment où il deviendra moins coûteux de supplanter la puissance hégémonique que d'accepter une position de soumission par rapport à l'État dominant.¹⁷ Par surcroît, plus la distribution des ressources économiques et technologiques se nivellera, plus il deviendra difficile pour la puissance hégémonique de maintenir sa position et d'obtenir un appui des membres au régime. Ces

¹³ L'expression est introduite par Robert O. Keohane, « The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977 », dans Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson et Alexander L. George (dir.), *Change in the International System*, Boulder, Westview Press, 1980, pages 131-162.

¹⁴ Snidal, Duncan, « The limits of hegemonic stability theory », dans *International Organization*, automne 1985, page 579.

¹⁵ Kindleberger, Charles P., *The World in Depression, 1929-1939*, 2^e édition, Berkeley, University of California Press, 1986, page 289.

¹⁶ Snidal, Duncan, *op. cit.*, automne 1985, page 581. Snidal questionne la valeur empirique de cette proposition en soulignant que, dans un système donné, la puissance hégémonique a la capacité de rediriger les coûts de l'ouverture des marchés vers les petits États. *Ibid.*, page 588.

¹⁷ Gilpin, Robert, *op. cit.*, 1981, page 187. Cet auteur explique aussi que : « A change in the relative cost of the objectives sought by a state or a change in the capacity of the state to achieve these objectives tend to induce a change in state behavior. » *Ibid.*, page 23.

derniers trouveront alors un avantage à réduire leur appui au régime, voire à chercher un nouvel arrangement. Le caractère cyclique de cette approche est décrit par Gilpin. « The conclusion of one hegemonic war is the beginning of another cycle of growth, expansion, and eventual decline¹⁸. » Les États, en tant qu'acteurs unitaires, chercheraient constamment à améliorer leur position dans le système ou, à tout le moins, à empêcher les États rivaux de profiter de gains relatifs.¹⁹ C'est ainsi que les néoréalistes ont tardé à s'ajuster à la nature renouvelée des débats sur la transformation de l'État dans l'après-Guerre froide, voyant l'unipolarité de la période comme une situation anormale et transitoire.²⁰

En fait, une grande partie du problème découle du peu d'attention donnée aux fondements économiques de la puissance des États et au phénomène de l'internationalisation de la production. De plus en plus, les néoréalistes reconnaissent l'importance que peuvent prendre les politiques économiques des États dans leurs prises de position stratégiques sur la scène internationale. Dans l'après-Guerre froide, ils s'intéressent tout particulièrement à l'impact qu'aura une structure mondiale changeante sur les États et leur rôle. Ils étudient les ajustements apportés par les États face aux nouvelles dynamiques internationales,²¹ et le rôle hégémonique que se donnent les cinq États membres du Conseil de sécurité de l'ONU dans la

¹⁸ *Ibid.*, page 210.

¹⁹ *Ibid.*, pages 87-88. Cette description a été l'objet de vives critiques, dont celle de Richard K. Ashley qui déplore la rigidité de l'approche lorsqu'il est question de l'identité de l'État. « For purposes of theory, the state must be treated as an unproblematic unity [and be] regarded as the stuff of theorists' unexamined assumptions — a matter upon which theorists will consensually agree, and not as a problematic relation whose consensual acceptance needs explanation. » Ashley, Richard K., « The poverty of neorealism », dans *International Organization*, printemps 1984, page 238.

²⁰ Voir, par exemple, Christopher Layne, « The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Arise », dans *International Security*, printemps 1993, pages 5-51.

²¹ Voir, par exemple, Thomas Pedersen, « Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration », dans *Review of International Studies*, 2002, pages 677-696; Charles L. Glaser, « Structural Realism in a More Complex World », dans *Review of International Studies*, 2003, pages 403-414.

construction d'une stabilité internationale.²²

Durant les années 1970, des auteurs canadiens ont conclu à un déclin de l'hégémonie américaine et ont réexaminé la position internationale du Canada alors que la communauté internationale semblait être menée par un groupe d'États ayant une force (objective et subjective) relativement égale. David B. Dewitt et John J. Kirton croient que l'environnement international caractérisé par la fin de l'ordre de Bretton Woods (voir chapitre 2) imposait une réévaluation de la place et du rôle du Canada par rapport aux autres puissances mondiales.²³ Pour eux, le morcellement du leadership international augmentait l'autonomie du Canada et en faisait « une puissance principale ». Ils avancent qu'une perspective néoréaliste permet de comprendre la politique internationale du Canada durant les années 1960 et 1970 et expliquent que le rôle que se donne le pays lui vaut un statut plus important que celui de « puissance moyenne » (voir la section 1.2 et le chapitre 2 pour une présentation de ce concept). Au sujet de l'État, ils rappellent que :

Within the executive branch of the federal government, complex neo-realism predicts the existence of a decision-making process resembling bureaucratic politics, but one in which strong central co-ordinative mechanisms operate to produce overall order. [...] Canadian foreign policy behaviour is argued to be [...] highly sensitive to key governmental actors.²⁴

Leur argumentation est par contre étroitement liée à une situation internationale marquée

²²Voir, par exemple, T.V. Paul et John A. Hall, « Introduction », dans T.V. Paul et John A. Hall (dir.), *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, page 6.

²³Dewitt, David B. et John J. Kirton, *Canada as a Principal Power: A Study in Foreign Policy and International Relations*, Toronto, John Wiley and Sons, 1983. Voir *Ibid.*, page 38 pour une définition du concept de puissance principale. Pour sa part, James Eayrs a présenté le Canada comme « a foremost power ». Eayrs, James, « Defining a New Place for Canada in the Hierarchy of World Power », dans *International Perspectives*, mai-juin 1975, pages 15-24.

²⁴Dewitt, David B. et John J. Kirton, *op. cit.*, 1983, page 46.

par le déclin de la puissance hégémonique américaine et par le caractère distinctif des politiques internationales du gouvernement Trudeau, de 1968 jusqu'au milieu des années 1970. La nature éphémère du premier phénomène et la résorption des ambitions internationalistes du gouvernement canadien réduisent l'importance obtenue par l'approche de Dewitt et Kirton.²⁵ L'interprétation du Canada comme une puissance principale serait ainsi circonscrite à l'intérieur d'une période définie de l'histoire.

En général, la position du Canada comme dominion britannique, et ensuite comme État pleinement autonome (mais sous l'autorité symbolique d'un monarque non-résident) se retrouvant dans une situation où l'étendue de sa souveraineté est définie en fonction de sa relation avec les États-Unis, ne permet pas une utilisation poussée des principaux concepts réalistes et néoréalistes. De plus, le caractère multiculturel du Canada, et les défis liés à la gouverne d'une fédération où l'on retrouve *des* peuples qui s'identifient à *des* histoires nationales, réduisent l'attrait théorique d'un concept comme celui de l'État-nation en tant qu'acteur unitaire qui défend, sur une base prévisible, une série homogène d'intérêts. Néanmoins, des ouvrages comme *Relocating Middle Powers* de Andrew F. Cooper, Richard A. Higgot et Kim Richard Nossal pouvant être liés à l'approche néoréaliste et expliquent les actions étatiques canadiennes en disant qu'elles sont guidées par la promotion d'un intérêt national.²⁶

L'approche néoréaliste ne permet toutefois pas de s'éloigner de la conception de l'État

²⁵ La base de leur argumentation est également critiquée par des auteurs comme Cranford Pratt. Selon ce dernier, Dewitt et Kirton donnent une valeur analytique démesurée aux changements systémiques internationaux des années 1970 en vue d'expliquer les actions du gouvernement canadien. Pratt croit que les auteurs auraient dû s'intéresser davantage à la dynamique observée à l'intérieur de l'État canadien (et de sa société) à cette période. Pratt, Cranford, « Dominant class theory and Canadian foreign policy: The case of the counter-consensus », dans *International Journal*, hiver 1983-1984, pages 110-111.

²⁶ Cooper, Andrew F., Higgot, Richard A. et Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, UBC Press, 1993.

en tant qu'acteur unitaire et de s'intéresser à la dynamique socio-économique observable à l'intérieur d'un État donné. Un tel « réductionnisme » est inacceptable pour des auteurs comme Waltz, ce dernier jugeant qu'une telle démarche se relèguerait à une analyse subjective des relations entre les acteurs présents à l'intérieur d'une structure et sous-estimerait l'influence que peut avoir le système international sur le comportement des États.²⁷ Toutefois, cette position contraint les néoréalistes à ramener le politique à « those aspects which lend themselves to interpretation exclusively within a framework of economic action under structural constraints²⁸. » Cette perspective ne permet pas le type d'étude du processus d'élaboration des politiques publiques que nous avons décrit aux pages d'introduction et que nous présentons aux chapitres 3 et 4.

Notre analyse donne une grande importance à l'évolution historique des relations entre les gouvernants et les gouvernés en soulignant que les différents clivages à l'intérieur de l'État sont un élément déterminant de l'élaboration des politiques publiques et des calculs nationaux d'une variété de dirigeants qui, eux-mêmes, travaillent à partir d'un pouvoir partagé et fluide. La dynamique politique à l'intérieur d'un État devient, pour nous, intrinsèque aux choix faits au moment d'un dialogue avec un second État. En somme, l'approche globale proposée par les réalistes et les néoréalistes ne permet pas de mener le type d'études de cas que nous proposons pour cette thèse.

²⁷Waltz, Kenneth N., *op. cit.*, 1979, page 18.

²⁸Ashley, Richard K., *op. cit.*, printemps 1984, page 260.

1.2 Les approches marxiste et néomarxiste

Pendant que les néoréalistes voient les coalitions politico-économiques internationales comme étant le résultat d'une série de négociations qui définissent (dans une continuité perpétuelle) les relations générales entre les États, les tenants des diverses versions de l'approche marxiste cherchent plutôt à y comprendre des changements structurels qui transforment les préférences et les identités des États en eux-mêmes.

Parmi les courants de pensée retrouvés à l'intérieur de l'approche marxiste, un premier propose une analyse de l'État capitaliste et de sa société en insistant sur une compréhension statique des modes de production.²⁹ Le système dans son ensemble précède alors les agents du système et l'analyse est générique plutôt qu'empirique. Une approche différente est par contre utilisée par ceux et celles qui donnent une grande valeur explicative à l'évolution historique et aux changements dans les relations sociales. Ce courant de pensée est nommé « matérialisme historique ».

À l'instar de la théorie de la stabilité hégémonique présentée par les néoréalistes, cette perspective porte sur les conflits qui définissent les relations entre les acteurs et créent le changement. « Historical materialism sees in conflict the process of a continual remaking of human nature and the creation of new patterns of social relations which change the rules of the game and out of which [...] new forms of conflict may be expected ultimately to arise³⁰. » La

²⁹Voir, par exemple, Louis Althusser et Etienne Balibar, *Lire le Capital*, Paris, François Maspero, 1973 [1968], pages 112-149.

³⁰Cox, Robert W., *op. cit.*, 1986, page 215.

notion de pouvoir prend alors une dimension verticale où se crée un rapport de force inégal entre le centre et la périphérie économique.

À l'intérieur des États, un rapport de force existe aussi entre l'État et la société civile. Celui-ci se mesure par la production de biens et de services, un processus qui enrichit la société civile et qui représente la base de la mobilisation du pouvoir pour l'État sur la scène internationale.³¹ Selon les matérialistes historiques, on doit particulièrement s'intéresser à la relation de pouvoir qui s'installe entre ceux qui contrôlent la production et ceux qui l'exécutent.

Une version distinctive du matérialiste historique est principalement inspirée des écrits d'Antonio Gramsci. Pour ce dernier, les changements historiques et sociaux sont le résultat de l'activité humaine prise dans un sens collectif et s'avèreraient un processus perpétuel mais non-répétitif.³² Les paramètres idéologiques, théoriques et institutionnels qui guident ces changements sont variables et présents à l'intérieur de la structure sociale observable. Gramsci s'oppose catégoriquement aux néoréalistes lorsqu'il mentionne que l'unité d'analyse des structures sociales ne doit pas être les acteurs individuels comme les consommateurs ou les groupes d'intérêts mais plutôt l'ensemble des relations sociales (c'est-à-dire l'ordre mondial dans sa totalité), lesquelles donnent des informations sur la voie prise par un système donné.

Dans leurs analyses, les tenants de cette dernière version du matérialiste historique ne s'intéressent pas prioritairement aux relations interpersonnelles entre les élites ou encore au processus décisionnel en soi. Leur principale préoccupation est plutôt l'impact que l'État peut

³¹ *Ibid.*, page 216.

³² Gill, Stephen, « Epistemology, Ontology and the 'Italian School' », dans Stephen Gill (dir.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pages 22-23.

avoir sur la création et le maintien de modes de production. Ils donnent ainsi une description rigide et mécanique d'un système où le pouvoir d'État et l'appareil d'État sont des concepts analytiques distincts.³³ Par ailleurs, l'ordre hégémonique est interprété comme étant le maintien d'un système qui sert les intérêts de la classe dominante de la principale puissance de l'ordre mais qui sert aussi les intérêts des classes dominantes des autres États membres. En s'inspirant de Gramsci, Robert W. Cox explique que l'on obtiendra un ordre hégémonique lorsque la situation suivante prévaudra : « A leading nation's conception of the world becomes universalized to the point where its own leaders stand by the universalized principles when they conflict with particularist domestic interests³⁴. »

Pour Friedrich Engels et Karl Marx, « 'le pouvoir étatique moderne n'est qu'un comité chargé de gérer les affaires communes de la classe bourgeoise tout entière [et l'État est] par-dessus tout l'instrument de coercition, d'une classe dominante, elle-même définie en termes de [sic] sa propriété et de son contrôle des moyens de production'³⁵. » Cette perspective instrumentaliste explique les actions étatiques, mises en oeuvre par des institutions gouvernementales plutôt passives, comme étant menées par les préférences de la classe capitaliste. En fait, les représentants de l'État seraient issus des classes privilégiées de la société et auraient, à la base, des liens étroits avec la communauté d'affaires.

Il reste néanmoins important d'établir une distinction entre la classe dominante de la

³³Therborn, Göran, *What Does the Ruling Class Do When it Rules? State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism and Socialism*, Londres, NLB, 1978, pages 144 et 148.

³⁴Cox, Robert W., « Middlepowermanship, Japan, and future world order », dans *International Journal*, automne 1989, page 829.

³⁵Cité dans Ralph Miliband, *L'État dans la société capitaliste : Analyse du système de pouvoir occidental*, Paris, François Maspero, 1973, page 14.

société civile (laquelle est animée d'une solidarité interne à l'égard de certains objectifs) et la classe gouvernante qui occupe des postes à l'intérieur des institutions de l'État. Selon Ralph Miliband, on doit s'interroger à savoir si cette classe dominante est aussi une classe dirigeante, c'est-à-dire si elle possède un pouvoir et une influence sur les centres de décisions politiques (le gouvernement) qui excèdent ceux des autres classes.³⁶ La réponse donnée par les tenants de l'approche marxiste est sans équivoque. Ils expliquent que les groupes et les individus qui ont un pouvoir financier sont ceux qui vont s'imposer et les actions recherchées seront celles qui permettront de garder l'équilibre des forces existant.

Les principaux tenants de la théorie des *staples* dans l'étude de l'histoire économique canadienne ont défini l'État à partir de ses fonctions et ont expliqué que ses actions étaient lancées, dans une rigidité institutionnelle, de façon à maintenir le niveau des exportations des ressources naturelles du pays.³⁷ En ce sens, les demandes de l'élite marchande auraient été comprises par l'élite politique comme une nécessité absolue. Donald Creighton explique que :

It was western trade [...] which largely determined the style of Canadian politics. Transcontinentalism, the westward drive of corporations encouraged and followed by the supercorporation of the state, is the major theme in Canadian political life; and it was stated, in its first simplicity, by the fur trade. The trade enforced commitments and determined policies. The state was based upon it: it was anterior to the state.³⁸

³⁶Pour Miliband, on doit faire une distinction entre « l'État » et « le gouvernement ». Il précise que le fait « que le gouvernement parle au nom de l'État et se trouve formellement *investi* du pouvoir étatique ne signifie pas qu'il *contrôle* effectivement ce pouvoir. » *Ibid.*, page 63. Le souligné est dans l'original. En ce sens, il serait possible pour la classe économique dominante d'obtenir un certain contrôle sur le « pouvoir d'État » qui se trouve au sein des institutions politiques.

³⁷Voir Harold A. Innis, « Economic Trends in Canadian-American Relations », dans Mary Q. Innis (dir.), *Essays in Canadian Economic History*, Toronto, University of Toronto Press, 1956, pages 233-241; Keenleyside, Hugh, « The American Economic Penetration of Canada », dans *Canadian Historical Review*, mars 1927, pages 31-40.

³⁸Creighton, Donald, *The Empire of the St. Lawrence*, Toronto, The Macmillan Company of Canada Ltd, 1970 [1956], page 16.

En fait, pour Stanley Ryerson, l'union politique des colonies de l'Amérique du Nord britannique aurait été imposée à un moment où l'État n'était pas prêt à rompre ses liens avec la mère patrie. Ce seraient les élites économiques qui auraient bousculé les événements, car elles souhaitaient se donner « a state of their own, under their control, capable of providing a favorable framework for the home market and for securing advantageous terms for borrowing abroad³⁹. » Leo Panitch ajoute que les liens étroits entre les membres de l'élite politique canadienne et l'élite économique créent « 'a confraternity of power' » qui permet de croire à une profonde assimilation des objectifs des deux groupes à l'intérieur d'une relation de collaboration étroite entre l'État et la communauté d'affaires.⁴⁰

Dans les écrits canadiens, la perspective instrumentaliste est différente de celle présentée par Miliband en ce sens qu'elle reconnaît que les paliers inférieurs au gouvernement central ont eu une croissance (en nombre et en importance relative) de leurs champs de compétence depuis la Confédération et qu'il s'est développé des structures de classes propres à chacune des régions à l'intérieur de la fédération. Selon C.B. Macpherson, les groupes dominants de chacune des provinces ont réussi, soit à travers des coalitions économiques ou encore par l'entremise de partis politiques distincts de ceux retrouvés dans le système partisan fédéral, à influencer les processus de prise de décisions à l'intérieur des États provinciaux.⁴¹ Reg Whitaker ajoute que

³⁹Ryerson, Stanley B., *Unequal Union: Confederation and the Roots of Conflict in the Canadas, 1815-1873*, New York, International Publishers Co., 1968, page 310.

⁴⁰Panitch, Leo, « The role and nature of the Canadian state », dans Leo Panitch (dir.), *The Canadian State: Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, page 13.

⁴¹Macpherson, C.B., *Democracy in Alberta: Social Credit and the Party System*, 2^e édition, Toronto, University of Toronto Press, 1962 [1953]. Tout comme l'Alberta et la Colombie-Britannique, le Québec a aussi vu naître un grand nombre de partis politiques propres à la scène provinciale. Pour une analyse de ce phénomène dans une approche guidée par les écrits de Macpherson, voir Hubert Guindon, « Social Unrest, Social Class, and Quebec's Bureaucratic Revolution », dans *Queen's Quarterly*, printemps 1964, pages 150-162.

l'on ferait erreur de présenter la longue et fructueuse histoire des tiers partis canadiens comme étant simplement un regroupement de mouvements de protestations.⁴² Elle refléterait plutôt l'incapacité des partis traditionnels à représenter correctement la diversité des classes sociales canadiennes.

Une autre perspective, celle-ci élaborée autour d'arguments structurels, choisit par contre de donner une indépendance plus grande à l'État à l'intérieur de l'environnement général créé par le système capitaliste. Göran Therborn propose de voir l'État « neither as a specific institution nor as an instrument, but as a relation — a materialized concentration of the class relations of a given society⁴³. » La forme institutionnelle de l'État apparaît alors comme l'aboutissement d'un mode particulier de domination de classe et l'objet d'étude devient la relation entre la bourgeoisie en tant que classe et l'État en tant qu'institution.

Ces éléments sont particulièrement importants pour Nicos Poulantzas, lui qui explique que, bien que les actions de l'État soient marquées par la domination politique d'une classe, elles demeurent tout de même renfermées à l'intérieur du « pouvoir d'État », lequel doit également être défini à travers les modes de production. « L'État est censé lui aussi, comme objet épistémologique, posséder des limites inaltérables, limites qui lui seraient assignées par exclusion hors des limites a-temporelles de l'économie⁴⁴. »

Poulantzas décrit l'appareil étatique comme étant un système bureaucratique (la bureaucratie étant elle-même une cloison sociale particulière) qui constitue « le facteur d'unité

⁴²Whitaker, Reg, « Images of the state in Canada », dans Leo Panitch (dir.), *op. cit.*, 1977, page 50.

⁴³Therborn, Göran, *op. cit.*, 1978, page 34.

⁴⁴Poulantzas, Nicos, *L'État, le Pouvoir, le Socialisme*, 2^e édition, Paris, Presses Universitaires de France, 1981, page 17.

politique du bloc au pouvoir sous l'égide de la classe ou fraction hégémonique [laquelle serait la classe bourgeoise dans le cas de l'État capitaliste]⁴⁵. » Cet auteur s'intéresse aux luttes politiques pour comprendre l'émergence des classes sociales et précise que l'État tient un rôle dans la constitution des rapports de production qui sont ainsi créés. Cette perspective lui permet de dire qu'une théorie de l'État doit pouvoir donner une explication descriptive des transformations subies par l'État dans sa forme. Autrement dit, il faut être capable d'expliquer, si l'on prend le cas de l'État capitaliste, pourquoi il est passé d'une forme libérale à une forme interventionniste (État-providence keynésien).

Cette problématique fait dire à Poulantzas que, plutôt que de définir l'État comme une institution spécifique ou encore comme un instrument, il vaut mieux le présenter « comme la condensation matérielle d'un rapport de forces entre classes et fractions de classes »⁴⁶ et préciser que ce rapport de forces est spécifique à l'État et lui donne un rôle d'organisation. Ainsi, les actions de l'État viennent du jeu entre les classes à l'intérieur de cette structure offerte par l'État.

Cette autonomie n'est pas ainsi une autonomie de l'État *face* aux fractions du bloc au pouvoir, elle n'est pas fonction de la capacité de l'État de leur rester extérieur, mais la résultante de ce qui se passe *dans* l'État. [...] Cette autonomie de l'État par rapport à telle ou telle fraction du bloc au pouvoir existe donc concrètement comme autonomie relative de telle ou telle branche, appareil ou réseau de l'État par rapport aux autres.⁴⁷

L'État capitaliste cherche donc à obtenir suffisamment d'autonomie pour réunir les

⁴⁵Poulantzas, Nicos, *Pouvoir politique et classes sociales de l'État capitaliste*, Paris, François Maspero, 1982, page 326.

⁴⁶Poulantzas, Nicos, *op. cit.*, 1981, page 141.

⁴⁷*Ibid.*, page 148. Le souligné est dans l'original.

préférences opposées des groupes de la société. Il ne peut en ce sens être l'instrument de la seule classe dominante puisqu'il doit aussi écouter les demandes politiques des classes dominées. Au même moment, l'État est structurellement dépendant d'une économie capitaliste générant des revenus et assurant une prospérité qui donne une stabilité politique. Il va ainsi légitimer son interventionnisme par la défense du nationalisme et des libertés individuelles.⁴⁸ Puisque tous les membres de la société ont un intérêt commun dans le maintien de leur source de revenus, ils acceptent de joindre une communauté qui défend l'idée d'un État ayant une autonomie dans son action. Ce dernier devient la courroie qui permet aux différentes classes de salariés de défendre cet intérêt commun. Poulantzas propose donc d'aller plus loin que les conditions de l'accumulation du capital dans une explication des actions de l'État et de définir le politique comme un objet d'étude en lui-même en lui liant des concepts qui sont différents de ceux que l'on retrouve dans le domaine économique.

La perspective structuraliste de cet auteur a été critiquée en disant qu'elle ne permet pas de tenir compte de la nature des relations entre les sphères politique et économique qui constituent la société civile et que, en ce sens, elle ne donne qu'une description et non une analyse du développement de la société capitaliste et des formes changeantes de l'État.⁴⁹ On dit aussi qu'elle surestime la possibilité pour les États capitalistes de s'unifier et de s'organiser

⁴⁸ On dira généralement que le concept de l'autonomie relative ne peut présenter les politiques d'État que comme un reflet des structures sociétales. Ceci vient aider à retirer la responsabilité que l'État pourrait avoir face à ses propres actions. De plus, la nature de l'autonomie et la façon de l'obtenir sont peu expliquées par ce concept. Albo, Gregory et Jane Jensen, « A Contested Concept: The Relative Autonomy of the State », dans Wallace Clement et Glen Williams (dir.), *The New Canadian Political Economy*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1989, pages 182-183.

⁴⁹ Holloway, John et Sol Picciotto, « Introduction: Towards a Materialist Theory of the State », dans John Holloway et Sol Picciotto (dir.), *State and Capital: A Marxist Debate*, Londres, Edward Arnold Publishers, 1978, pages 5-7.

en vue de satisfaire leurs classes bourgeoises.⁵⁰

Il est tout de même possible de noter des similarités entre l'approche de Poulantzas et celle d'auteurs canadiens tels Vernon Fowke et Hugh Aitken. Pour Fowke, il est important de comprendre le rôle tenu par l'État durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle alors qu'il est devenu prépondérant dans la création d'une unité économique et politique unifiée pour les colonies de l'Amérique du Nord britannique.⁵¹ Cette action était souhaitée autant par la classe marchande que par les élites politiques. Aitken explique ensuite que, ces dernières devaient s'imposer pour garder leur rôle au centre de la vie économique et politique en Amérique du Nord britannique et ce, avant que l'expansionnisme américain ne s'étende jusqu'au plaines de l'Ouest. Au même moment, l'acquisition des terres de l'Ouest, telle qu'orchestrée par l'État, était souhaitée par la classe marchande puisque de nouveaux marchés étaient créés grâce aux capitaux donnés par les gouvernements.

The role of the state in Canadian development has been that of facilitating the production and export of these staple products. This has involved two major functions: planning and to some extent financing the improvement of the internal transport system; and maintaining pressure on other governments to secure more favourable terms for the marketing of Canadian exports. [...] Each phase of expansion in Canada has been a tactical move designed to forestall, counteract, or restrain the northward extension of American economic and political influence. Primary responsibility for maintaining and strengthening this policy of defensive expansionism has fallen on the state.⁵²

Suite à la Seconde Guerre mondiale, les études portant sur la lutte entre les classes sont

⁵⁰Skocpol, Theda, « Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal », dans *Politics and Society*, volume 10, 1980, page 178.

⁵¹Fowke, Vernon, *The National Policy and the Wheat Economy*, Toronto, University of Toronto Press, 1973 [1957], page 8.

⁵²Aitken, Hugh, « Defensive Expansion: The State and Economic Growth in Canada », dans W.T. Easterbrook et M.H. Watkins (dir.), *Approaches to Canadian Economic History*, Ottawa, Carleton University Press, 1984, pages 220-221.

peu à peu remplacées par une analyse des disparités régionales et de l'impact des investissements étrangers au Canada. On a d'abord expliqué que la base des échanges commerciaux entre le centre et la périphérie conduisait cette dernière à un état de sous-développement chronique.⁵³ Ensuite, des auteurs comme Wallace Clement, Daniel Drache et R.T. Naylor ont montré comment le secteur industriel canadien, sous sa forme de filiale des grandes entreprises américaines, s'est limité au développement du secteur des ressources et des services et n'a pas permis la création d'un secteur manufacturier fort.⁵⁴ Ils présentent le Canada comme étant une économie en périphérie dans un marché nord-américain dominé par les États-Unis et croient que la communauté d'affaires y trouve avantage en demandant le développement d'une économie continentale centrée autour de la libéralisation des échanges.

En parallèle, l'État sera contraint de se rabattre sur les investissements directs américains comme source principale de financement du développement industriel et acceptera une autonomie limitée, laquelle s'explique par le contrôle des investisseurs étrangers sur ses différents secteurs économiques. Selon Drache, l'instrumentalisme de Miliband et les écrits de Harold A. Innis nous enseignent que, « in economic matters, the Canadian state is autonomous neither in a relative nor an absolute sense; rather [...] it functions as the instrument of foreign capital, and by direct intervention in the economy underwrites the strategies of accumulation and

⁵³ Mackintosh, W.A., *The Economic Background of Dominion-Provincial Relations*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1964, pages 150-154. R.T. Naylor a pour sa part expliqué que l'élite marchande de la périphérie, étroitement liée à l'élite du centre, souhaitera un maintien de cette situation de dépendance. Naylor, R.T., « The Rise and Fall of the Third Commercial Empire of the St. Lawrence », dans Gary Teeple (dir.), *Capitalism and the National Question in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972, page 2.

⁵⁴ Clement, Wallace, *Continental Corporate Power: Economic Elite Linkages Between Canada and the United States*, Toronto, McClelland and Stewart, 1977; Drache, Daniel, « Staple-ization: A Theory of Canadian Capitalist Development », dans Craig Heron (dir.), *Imperialism, Nationalism, and Canada*, Toronto, New Hogtown Press, 1977, pages 15-33; Naylor, R.T., *The History of Canadian Business, 1867-1914*, Toronto, James Lorimer, 1975.

legitimation⁵⁵. »

Pendant que Kari Levitt argue qu'il sera difficile pour l'État de se libérer de cette situation de dépendance et d'obtenir une pleine autonomie pour le Canada. Elle explique que : « Sovereignty is not compatible with branch-plant status; the greater the degree of foreign ownership and control of Canadian industry, the narrower the freedom of choice in economic as well as political matters⁵⁶. » De leur côté, les tenants de l'approche néomarxiste soutiennent que l'élite politique canadienne est tant liée aux priorités continentales qu'elle participe, en toute conscience, à une intégration politique, économique et militaire du Canada dans un ordre international dominé par les États-Unis.⁵⁷

Selon Stephen Clarkson, cela se serait fait de façon tacite jusqu'à la fin des années 1980, c'est-à-dire jusqu'à ce que l'ALÉ soit mis en oeuvre. « U.S. relations with Canada had unobtrusively developed a number of behavioural conventions without setting up formal institutions to govern their relationship [right up until Prime Minister Brian] Mulroney embraced trade liberalization with a determination bordering on zealotry [and] won power [in the 1988 federal election] thanks to massive business support⁵⁸. » Le Canada est ainsi présenté comme ayant les caractéristiques d'une économie en périphérie qui est liée par sa géographie à un centre plus fort qu'elle. Guidé par le désir de la communauté d'affaires d'obtenir une intégration de

⁵⁵Drache, Daniel, « Harold Innis and Canadian Capitalist Development », dans *Revue canadienne de théorie politique et sociale*, hiver-printemps 1982, page 54.

⁵⁶Levitt, Kari, *Silent Surrender: The Multinational Corporation in Canada*, Toronto, Macmillan of Canada, 1970, page 9.

⁵⁷Clement, Wallace, *The Canadian Corporate Elite: An Analysis of Economic Power*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1975, chapitres 2 et 5.

⁵⁸Clarkson, Stephen, *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism, and the Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, pages 22, 30 et 413.

plus en plus poussée des marchés nord-américains, le rôle du Canada serait progressivement réduit à celui de partenaire secondaire.

Cette préoccupation portant sur la position de l'État dans l'ordre international a amené Cox à utiliser l'expression « middlepowermanship » pour décrire la place occupée par le Canada dans l'ordre hégémonique dominé par les États-Unis.⁵⁹ L'État serait en ce sens amené à donner un appui à certains objectifs, et ce, même s'ils vont à l'encontre des préférences propres au Canada.

Les tenants de l'approche néomarxiste sont d'ailleurs sceptiques face à la véritable nature de ce qui est communément appelé « l'intérêt national ». En effet, ils croient que la catégorisation d'une politique derrière le label de l'intérêt national permet à l'élite politique d'imposer à l'ensemble du pays certaines politiques publiques. En soi, cette vision d'un État capable de mettre en oeuvre des politiques en parlant d'un présumé intérêt national surestimerait, selon les néomarxistes, le niveau d'autonomie que possède l'élite politique.⁶⁰ Selon Cranford Pratt, il faut plutôt comprendre les politiques présentées par l'État comme étant le résultat des demandes de la classe sociale qui possède les capitaux d'investissement.⁶¹ Son approche structuraliste décrit les objectifs visés par l'État comme étant la reproduction des rapports capitalistes de production et la présentation d'une idéologie dominante « that provides a rationale for the private and severely unequal ownership of capital⁶². »

⁵⁹Cox, Robert W., *op. cit.*, 1989.

⁶⁰Neufeld, Mark, « Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada as Middle Power », dans *Studies in Political Economy*, automne 1995, page 9.

⁶¹Pratt, Cranford, *op. cit.*, hiver 1983-1984, page 104.

⁶²*Ibid.*, page 105.

La théorie de la classe dominante décrite par Pratt rappelle que l'élite économique voyait dans le « middlepowermanship » une position souhaitable qui amènerait le Canada devenir l'allié des États-Unis dans une lutte contre le modèle économique proposé par l'Union soviétique. En tant que puissance moyenne, le Canada chercherait à construire une stabilité internationale et, par conséquent, un environnement permettant la croissance économique. Mark Neufeld croit par contre qu'il faut se méfier de cette propension à surestimer l'importance explicative des structures chez certains tenants de l'approche néomarxiste.⁶³ Nous prenons note de cette mise en garde puisque, tel que précisé en introduction, nous recherchons une approche qui nous permettra d'intégrer des individus et leurs préférences à l'analyse.

Dans les débats récents sur la transformation de l'État, plusieurs disent néomarxistes disent souhaiter retourner aux écrits d'Immanuel Wallerstein. Ce dernier croit que l'on fait erreur lorsque l'on recherche des développements nationaux qui mènent à un système mondial moderne. Pour lui, le seul développement présent est celui du système mondial en soi.⁶⁴ (Cox parle d'ailleurs d'une société civile « mondialisée » qui s'éloigne des associations de travailleurs et mouvements traditionnels et qui s'exprime au nom des défavorisés face aux entreprises transnationales et aux institutions multilatérales.⁶⁵) En ce sens, l'unité d'analyse du monde moderne devrait être l'économie mondiale capitaliste, laquelle renfermerait un centre, une semi-périphérie et une périphérie. La principale caractéristique de ce monde devient la position

⁶³Neufeld, Mark, *op. cit.*, automne 1995, page 11.

⁶⁴Wallerstein, Immanuel, « The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis », dans *Comparative Studies in Society and History*, septembre 1974, page 390.

⁶⁵Cox, Robert W., « Civil Society at the Turn of the Millenium: Prospects for an Alternative World Order », dans *Review of International Studies*, 1999, pages 18-19.

privilégiée de certains États en ce qui concerne le commerce (et les disparités qui sont inhérentes).⁶⁶

Wallerstein, plutôt que d'étudier les relations observables entre les acteurs étatiques comme le proposent les néoréalistes, choisit de s'intéresser aux principes organisateurs fondamentaux qui génèrent, dans un sens structuraliste, les acteurs étatiques.⁶⁷ Il prédit que la classe économique des États constituant le centre du système va chercher à influencer et à contrôler les activités économiques et politiques de la semi-périphérie et de la périphérie. Cette situation va élargir les disparités sur le plan du développement économique et favorisera la classe économique des États du centre.⁶⁸ C'est ainsi que les écrits de Wallerstein ont une importance renouvelée dans une analyse du phénomène de la mondialisation. Les néomarxistes soutiennent que l'internationalisation de la production et l'interdépendance des réseaux financiers réduisent considérablement le pouvoir d'intervention de l'État dans son économie nationale, plaçant les petites économies, ainsi que les économies à la périphérie, dans une position vulnérable, incapable de freiner l'écart de richesse grandissant entre les populations. L'État (vu comme un instrument du phénomène de la mondialisation) serait à la merci d'une nouvelle classe économique « transnationale », aucunement liée à un intérêt national particulier. James H. Mittelman explique que : « Surrounded by impersonal and unaccountable forces beyond their control, leaders' capacity to lead is diminished. Faced with the power of

⁶⁶ À l'inverse de la proposition marxiste, Wallerstein postule que ce serait le marché des échanges qui déterminerait les rapports sociaux envers la production. Wallerstein, Immanuel; *op. cit.*, septembre 1974, pages 397-398.

⁶⁷ *Ibid.*, page 400. Voir aussi Philip Resnick, « From Semiperiphery to Perimeter of the Core: Canada's Place in the Capitalist World-Economy », dans *Review*, printemps 1989, pages 263-297.

⁶⁸ Wallerstein, Immanuel, « Three Paths of National Development in Sixteenth Century Europe », dans *Studies in Comparative International Development*, été 1972, page 96.

globalised production and international finance, including debt structures, leaders are constrained to concentrate on enhancing national conditions for competing forms of capitalism⁶⁹. »

On a dit de l'analyse de Wallerstein qu'elle a des « inadequacies of reasoning and evidence [because it shows a] theoretical neglect of the independent significance of institutionalized patterns of class relationships⁷⁰. » De façon plus générale, on reprochera aux néomarxistes d'avoir du mal à expliquer les variations dans les formes de capitalisme que l'on retrouve de pays en pays. Bien que la description donnée par Wallerstein du rôle, et de la portée de ce rôle, de la classe économique du centre soit intéressante, il semble qu'il soit impossible d'utiliser son modèle pour le type d'analyse que nous proposons parce qu'il porte surtout sur une compréhension de la composition structurelle des classes sociales mondiales et aussi parce qu'on peut difficilement le limiter aux relations entre seulement deux États et donc qu'à une portion du système mondial. Finalement, comme le souligne Alexander E. Wendt, le modèle suppose que le système mondial précède, sur le plan ontologique, les actions des États, réduisant ces derniers à rien de plus que des « passive 'bearers' of systemic imperatives ». ⁷¹ Il nous apparaît périlleux de sous-estimer l'importance du rôle des États comme agents centraux dans

⁶⁹Mittelman, James H., « The Globalisation Challenge: Surviving at the Margins », dans *Third World Quarterly*, 1994, page 431.

⁷⁰Skocpol, Theda, « Wallerstein's World Capitalist System: A Theoretical and Historical Critique », dans *American Journal of Sociology*, mars 1977, pages 1076 et 1083.

⁷¹Wendt, Alexander E., « The agent-structure problem in international relations theory », dans *International Organization*, été 1987, page 347. Une critique additionnelle est donnée par Robert W. Cox qui mentionne que l'approche de Wallerstein « is better at accounting for forces that maintain or restore a system's equilibrium than identifying contradictions which can lead to a system's transformation. » Cox, Robert W., « Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory », dans Robert O. Keohane (dir.), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, page 206.

la construction délibérée (par des politiques de déréglementation et de réduction des dépenses publiques, ainsi que par la ratification de traités commerciaux sur la libéralisation des marchés) de ce que l'on nomme « la mondialisation ».

Par ailleurs, dans les approches marxiste et néomarxiste, l'État en tant que concept prend, sauf exception,⁷² un rôle secondaire, le plus souvent par rapport à l'étude des modes de production. Comme nous souhaitons mettre l'État et ses représentants au centre de notre analyse (nous soutenons que les néomarxistes exagèrent le déclin du pouvoir d'intervention de l'État et sous-estiment sa capacité à imposer la mise en oeuvre de projets politiques), et présenter des éléments de politique partisane dans une étude des comportements (plutôt que de se restreindre à un cadre d'actions mécaniques données par les gouvernants à partir des clivages socio-économiques de la société), d'autres approches doivent être étudiées pour une étude du concept d'État. Un tel choix s'avère nécessaire puisque, comme le mentionne Theda Skocpol, il semble périlleux d'étudier les données socio-économiques d'un pays que par ce qui peut être souhaité par la classe bourgeoise. Elle rappelle que : « Capitalism in general has no politics, only (extremely flexible) outer limits for the kinds of supports for property ownership and controls of the labor force that it can tolerate⁷³. » L'État a donc un rôle particulier qui va plus

⁷²Quelques tenants de l'approche néomarxiste ont mis l'État au centre de leur analyse. Fred L. Block reconnaît une certaine autonomie aux « gestionnaires » élus et non-élus oeuvrant à l'intérieur de l'appareil étatique en disant qu'ils peuvent, à l'occasion, imposer des réformes allant à l'encontre des préférences de la classe bourgeoise. Pour Block, l'État doit agir de la sorte parce que les classes capitalistes n'ont pas une compréhension à long terme qui leur permettrait d'accepter des réformes pourtant sensiblement nécessaires. Block, Fred L., « The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State », dans *Socialist Revolution*, mai-juin 1977, pages 6-28. Pour sa part, Ellen Kay Trimberger étudie l'autonomie de l'État durant les périodes de grandes transformations économiques. Elle soutient que les représentants de l'État auront une grande autonomie durant de telles périodes puisqu'ils seront des observateurs désengagés de ces changements dramatiques. Trimberger, Ellen Kay, « State Power and Modes of Production: Implications of the Japanese Transition to Capitalism », dans *The Insurgent Sociologist*, printemps 1977, pages 85-97.

⁷³Skocpol, Theda, *op. cit.*, 1980, page 200.

loin que celui obtenu par les classes sociales.

1.3 Les approches pluraliste et néopluraliste

Tout comme les tenants de l'approche marxiste, les tenants de l'approche pluraliste reconnaissent la présence d'élites dans les différentes sphères sociétales mais ils ne croient pas que ces dernières ont l'élément de cohésion qui leur serait nécessaire pour imposer leurs préférences aux autres groupes. Ils voient donc comme futile la recherche d'une classe dominante à l'intérieur de la société. Ils choisissent plutôt de s'intéresser à la sphère économique et à ses principes directeurs.⁷⁴ Le monde politique devient alors un lieu où on observe une compétition saine entre des groupes d'intérêt morcelés et sensiblement de même force. Un système politique souhaitable serait celui « in which all the active and legitimate groups in the population can make themselves heard at some crucial stage in the process of decision⁷⁵. »

Dans le pluralisme classique, les démocraties libérales représenteraient ce type de système puisque les développements économiques et les réseaux de communication modernes ont réduit les écarts de richesse et ont permis la participation des foules au processus politique.⁷⁶ On présente alors « l'intérêt national » comme étant l'amalgame des préférences défendues par

⁷⁴Voir, en particulier, Arthur F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago, The University of Chicago Press, 1908, page 210.

⁷⁵Dahl, Robert A., *A Preface To Democratic Theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1970 [1956], page 137.

⁷⁶Ainsi, les mouvements sociaux deviennent, dans le pluralisme classique, des envolées irrationnelles qui montrent que certains ne savent pas comment saisir les occasions offertes par le système en vue de présenter des opinions divergentes et influencer la prise de décision.

les groupes d'intérêt (lesquels sont principalement préoccupés par les questions d'ordre économique⁷⁷) et on conclut que l'influence de ces derniers sur les gouvernants mène aux actions lancées. « But if the leaders lead, they are also led. Thus the relations between leaders, subleaders, and constituents produce in the distribution of influence a stubborn and pervasive ambiguity that permeates the entire political system⁷⁸. » L'État obtient alors un rôle passif, centré autour d'une coordination désintéressée de cette concurrence entre les demandes présentées par les groupes d'intérêt.

Theodore J. Lowi explique que le pluralisme attribue une dimension administrative intrinsèque aux groupes d'intérêt en soutenant que leur capacité d'organisation à travers une bureaucratie efficace décidera de leur longévité politique. « [In the pluralist model of society,] groups amount to far more than a façade for a class. Administration gives each basic interest an institutional core, renders each interest less capable of being absorbed or neutralized, gives each interest the capacity to articulate goals, integrate members, provide for leadership and succession, in short, to perpetuate itself⁷⁹. » Selon cette interprétation, des groupes organisés apparaîtront dans tous les secteurs de la vie en société (grâce et avec la participation du gouvernement là où il sera nécessaire) et leur représentation de ces secteurs fera en sorte qu'aucun groupe ne saura agir sans opposition venant d'un autre groupe.⁸⁰ Ceci assure une

⁷⁷Schattschneider, E.E., *Politics, Pressures and the Tariff: A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*, New York, Prentice-Hall, 1975 [1935], page 4.

⁷⁸Dahl, Robert A., *op. cit.*, 1970, page 102.

⁷⁹Lowi, Theodore J., *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2^e édition, New York, W.W. Norton and Company, 1979, page 33.

⁸⁰*Ibid.*, page 51.

pluralité des préférences exprimées.

Un système qui permet une telle diversité de groupes empêche en soi la domination d'une classe sur les autres et les influences sur l'État sont, par leur disparité et leur multiplicité, un obstacle structurel à l'institutionnalisation d'une seule vision économique, politique ou sociale. Cela n'empêche toutefois pas des auteurs comme David Truman de voir l'État comme un groupe d'intérêt de nature institutionnelle qui possède un caractère particulier et qui cherche à définir les règles du jeu.⁸¹ L'État serait en ce sens une source de pouvoir vénérable qui générerait un équilibre dans la compétition entre les groupes de la société et qui s'assurerait de changements sociaux graduels et proportionnés. On se refuse tout de même à présenter l'État comme un acteur autonome en le définissant d'abord comme un ensemble de structures formelles où le pouvoir est distribué à travers l'appareil gouvernemental.

Dans leur révision du pluralisme, certains ont souligné qu'il est illusoire de croire à une compétition politique parfaite entre des groupes qui auraient atteint le même niveau d'organisation et le même désir d'influencer les décisions prises.⁸² Indiquant que l'arène politique et les activités des mouvements sociaux sont interreliées, ils ont noté que certains groupes sauront utiliser l'appareil électoral pour augmenter leur influence sur les actions de l'État. Selon Charles E. Lindblom, la communauté d'affaires serait le premier exemple d'un groupe qui aurait une influence démesurée sur les gouvernants, d'abord en raison de la valeur

⁸¹Truman, David, *The Governmental Process: Political interests and public opinion*, New York, Alfred Knopf, 1967 [1957], pages 51-52.

⁸²Lowi, Theodore J., *op. cit.*, 1979, page 57. Voir aussi Gabriel Kolko, *Wealth and Power in America: An Analysis of Social Class and Income Distribution*, New York, Praeger Publishers, 1970 [1962]. Même un auteur fortement identifié au pluralisme comme Dahl reconnaît que son objet d'étude préféré, la société américaine, se retrouve bien loin du modèle de la compétition parfaite à laquelle il avait prétendu. Dahl, Robert A., *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982, pages 31-54.

politique que donnent ces derniers au maintien d'une économie florissante et ensuite par la possibilité qu'a ce groupe de réduire sa participation au développement entrepreneurial s'il juge que les conditions offertes ne sont pas favorables.

Because public functions in the market system rest in the hands of businessmen [who can withdraw their participation if they so desire], it follows that jobs, prices, production, growth, the standard of living, and the economic security of everyone all rest in their hands. [...] In the eyes of government officials, therefore, businessmen do not appear simply as the representatives of a special interest, as representatives of interest groups do. They appear as functionaries performing functions that government officials regard as indispensable.⁸³

Tout en gardant cette idée voulant que les préférences soient comprises à partir des prises de position des groupes dans la société civile (et en récupérant celle selon laquelle l'État n'aurait pas de préférences propres), les auteurs qui ont revu le pluralisme ont, d'une part, voulu montrer que les acteurs politiques et économiques agissent de façon similaire, c'est-à-dire qu'ils optent de manière rationnelle pour des choix qui avantagent leurs préférences individuelles.⁸⁴ D'autre part, ils ont indiqué que les groupes, plutôt que de présenter leurs demandes à travers un processus où la cordialité et les compromis sont privilégiés, trouvent leur place dans le système politique en utilisant des méthodes brutales où chacun veut obtenir une plus grande influence que les autres.

William A. Gamson explique que : « The pluralist image, then, is half-truth. It misleads us when applied to the relations between political challengers and members of the polity. The appropriate image for this political interaction is more a fight with few holds barred than it is

⁸³ Lindblom, Charles E., *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, New York, Basic Books Publishers, 1977, pages 172 et 175.

⁸⁴ Buchanan, James M., « Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications », dans James M. Buchanan et Robert D. Tollison (dir.), *The Theory of Public Choice—II*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1984, pages 11-22.

a contest under well-defined rules⁸⁵. » Un tel contexte donne des occasions politiques limitées pour les mouvements sociaux qui souhaitent influencer les actions de l'État et un élément déterminant de ce processus est la position d'un groupe donné par rapport aux lieux de pouvoir.⁸⁶ Les mouvements sociaux ne seraient donc pas apolitiques et chercheraient à présenter leurs demandes selon des stratégies d'opposition préparées à partir de choix adaptés à l'environnement sociétal. Il faudrait en ce sens voir les mouvements sociaux comme des « collective and rational decision-makers that mobilize their followers and promote their causes with the best available strategies given limited cognitive and material resources⁸⁷. » Les institutions politiques, vues dans leur ensemble, conditionneraient alors la présence (en nombre et en intensité) des mouvements sociaux.

Durant cette dernière décennie, les néopluralistes se sont intéressés aux mouvements sociaux en se demandant si on obtenait la création d'une société civile « mondiale » menée par les nouveaux modes de communication.⁸⁸ Expliquant que l'interdépendance économique unit les consommateurs et les électeurs au-delà des frontières politiques, les néopluralistes prédisent que les États, qui vont, d'une part, souhaiter des collaborations avec ces acteurs transnationaux pour répondre à leurs demandes, devront, d'autre part, se résoudre à une perte d'autonomie alors qu'un nombre croissant de questions deviennent d'ordre « multilatéral ». En retour, cette

⁸⁵ Gamson, William A., *The Strategy of Social Protest*, Homewood, The Dorsey Press, 1975, page 142.

⁸⁶ Tilly, Charles, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1978, chapitre 4.

⁸⁷ Kitschelt, Herbert P., « Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies », dans *British Journal of Political Science*, janvier 1986, page 59.

⁸⁸ Voir, par exemple, Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993; Joel S. Migdal, Atul Kohli et Vivienne Shue, *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

incapacité grandissante des États à s'imposer par une action déterminante amènera la recherche de nouvelles solutions, possiblement même la création d'un gouvernement mondial chargé de répondre aux demandes d'une société civile mondiale.⁸⁹

Bien que l'on doive rappeler que de profondes disparités persistent dans ce que l'on appelle la mondialisation en ce sens que c'est un groupe d'États relativement restreint (et industrialisés) qui y participent pleinement et à partir d'un rôle décisif,⁹⁰ il faut reconnaître que les définitions tournant autour du concept de souveraineté s'ajustent à de nouvelles problématiques et doivent tenir compte de la multiplication des acteurs transnationaux. Ces derniers peuvent, de plus en plus, prendre des décisions et lancer des actions qui sont à l'écart d'une intervention étatique. Selon Philip G. Cerny, « the international system is no longer simply a states system; rather, it is becoming increasingly characterized by a plural and composite [...] structure⁹¹. »

Dans le cas canadien, on remarque que la problématique de l'intégration économique continentale, bien que touchant de près au phénomène de la mondialisation, porte d'abord et avant tout sur l'évolution de la relation canado-américaine et de la place du pays dans l'espace continental. On voit aussi que le régime fédéral influence le comportement des groupes d'intérêt qui participent à ces débats. Richard J. Van Loon et Michael S. Whittington, de même que Richard Schulz, ont d'ailleurs montré que le partage des compétences entre les paliers de

⁸⁹Voir, entre autres, Christopher Chase-Dunn, « World-State Formation: Historical processes and emergent necessity », dans *Political Geography Quarterly*, avril 1990, pages 108-130; Shaw, Martin, *Theory of the Global State: Globality as unfinished revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

⁹⁰Hirst, Paul et Grahame Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibility of Governance*, Cambridge, Polity Press, 1996, chapitre 3.

⁹¹Cerny, Philip G., « Globalization and the Changing Logic of Collective Action », dans *International Organization*, automne 1995, page 595.

gouvernement guide, dans une large mesure, les actions des groupes.⁹² Il devient par conséquent primordial de faire une distinction entre une analyse de l'influence des groupes envers le gouvernement fédéral et une autre envers les gouvernements provinciaux et territoriaux. Cela est d'autant plus important parce que, comme le précise Hugh G. Thorburn, les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent, dans certaines circonstances, devenir des groupes d'intérêt présentant des demandes au gouvernement fédéral (et l'inverse est aussi plausible). Selon lui, le fait que certains secteurs industriels soient largement concentrés dans des régions spécifiques impose cette dynamique.

[Since] certain provinces have become clearly identified with a given industry [...] circumstances arise in which the interest of one of these particular industries may be perceived as conflicting with interests outside the province or with the national interest as a whole. [...] Relationships between governments and groups are long-standing and deep and reflect profound realities, and the fact that the group represents a significant part of the provincial economy is bound to lead the provincial government to act as its champion and the champion of the people who work for it.⁹³

Cette description suggère qu'il y a, à l'échelle provinciale et territoriale, une symbiose entre les gouvernants et les meneurs des grands secteurs industriels du pays. S'intéressant aux interactions entre les élites politiques des divers paliers de gouvernement, entre les élites de la haute fonction publique, ainsi qu'entre les élites des secteurs industriels, Robert Presthus a décrit l'étendue de la complémentarité des visions générales retrouvées chez les trois groupes. Il explique que l'on doit anticiper que : « These three elites in concert play the major role in

⁹² Van Loon, Richard J. et Michael S. Whittington, *The Canadian Political System: Environment, Structure, and Process*, 3^e édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981, chapitre 13; Schultz, Richard J., « Interest Groups and Intergovernmental Negotiation: Caught in the Vise of Federalism », dans J. Peter Meekison (dir.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3^e édition, Toronto, Methuen, 1977, pages 375-396.

⁹³ Thorburn, Hugh G., *Interest Groups in the Canadian Federal System*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, pages 118-119.

shaping and carrying out public policy, through a sustained process of mutual accommodation encouraged by a battery of compatible social, experiential, and ideological ties⁹⁴. » Ceci fait en sorte que : « Interaction between the governmental elite and the one-quarter of interest groups who are most active politically [...] tend to provide behavioural and affective commonalities that enable them to interact effectively⁹⁵. »

Selon les auteurs canadiens liés à l'approche néopluraliste, il y aurait trois grands terrains d'action pour les groupes d'intérêt cherchant à présenter des demandes au gouvernement fédéral. Le premier serait le système parlementaire lui-même comme le lobbying auprès du Cabinet, du Sénat, des comités du Parlement, des agences gouvernementales ou encore une action devant une commission royale d'enquête. Le second serait auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux en vue d'avoir un allié dans une demande présentée au gouvernement fédéral. Le dernier terrain d'action serait auprès des hauts fonctionnaires directement liés à l'élaboration des politiques publiques. Dans chacun des cas, la description présente l'État comme un acteur qui reçoit et gère, de façon passive, les demandes des groupes.

On précise toutefois qu'il est possible, dans certains cas, de voir le gouvernement utiliser des groupes pour obtenir un appui à une politique donnée. Selon Riddell-Dixon,

interest groups perform some very important functions in the formulation and implementation of government policies. They provide technological information and expertise of use to policy-makers. [...] Interest groups can also provide an important liaison between the government and the people of Canada by aggregating and transmitting public opinions to the policy-makers and

⁹⁴ Presthus, Robert, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, The Macmillan Company of Canada Ltd, 1973, page 268.

⁹⁵ *Ibid.*, page 332.

by communicating government policies to the people.⁹⁶

Ces éléments font en sorte que, lorsqu'il le jugera nécessaire, le gouvernement choisira de créer des groupes d'intérêt ou de se servir de ses relations avec d'autres pour présenter une politique publique.⁹⁷

Les disparités socio-économiques des régions canadiennes ont amené les tenants de l'approche néopluraliste à s'intéresser tout particulièrement aux liens entre les groupes d'intérêt et les partis politiques, ainsi qu'à la place de ces derniers comme porte-parole des demandes de certains groupes. Selon Thorburn, il est de la responsabilité du gouvernement fédéral de réconcilier le centre et la périphérie géographique (et des institutions comme le Sénat devraient, théoriquement, avoir comme première fonction de représenter les régions), mais il explique que certains groupes ont un accès privilégié aux élites politiques fédérales et que ces derniers utilisent cet accès pour maintenir l'ordre établi (et donc la relation asymétrique entre le centre et la périphérie).

There are substantial interests traditionally linked to the federal government, such as transportation and finance, and there are dominant Central Canadian industrial interests located in Ontario which are 'naturally' closer to the levers of power in Ottawa than are the resource-based industries and interest in the peripheral areas. [...] The tendency is for meaningful participation in the policy-making process to be limited to those interests which have a substantive interest in the issues under discussion. Therefore, there is an inevitable bias against change, which is a drag on the adaptive capacity of the government to meet challenges.⁹⁸

Certains seraient donc amenés à croire que les groupes d'intérêt du Canada central ont

⁹⁶Riddell-Dixon, Elizabeth, *The Domestic Mosaic: Domestic Groups and Canadian Foreign Policy*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1985, pages 72-73.

⁹⁷Pross, A. Paul, *op. cit.*, 1975, page 19.

⁹⁸Thorburn, Hugh G., *op. cit.*, 1985, pages 119 et 122.

une influence démesurée sur les choix faits par le gouvernement fédéral et à penser que les partis traditionnels sont, en raison de leurs liens avec ces groupes qui souhaitent le maintien de l'ordre établi, incapables de présenter efficacement leurs demandes. Les tiers partis deviendraient alors la voix des régions et des groupes qui souhaitent obtenir davantage d'influence.⁹⁹

À la base, le pluralisme a été critiqué en disant qu'il donne une compréhension idéaliste des groupes et que la théorie est incapable de comprendre la compétition imparfaite entre ces derniers.¹⁰⁰ Il n'est également pas très clair si les révisions du pluralisme ont corrigé les lacunes citées. Dans les écrits canadiens, on reproche aux tenants de l'approche pluraliste de ne pas tenir compte d'éléments qui semblent pourtant fondamentaux. Comme le mentionnent Gregory Albo et Jane Jenson, on s'interroge sur l'idée d'une séparation théorique des sphères économique et politique dans une analyse socio-économique. « [Pluralism] failed to deliver convincing accounts of the systematic class and regional inequalities of Canadian society which shaped politics in the late 1950s and the 1960s, despite the redistributive efforts of the welfare state. Moreover, [the paradigm was] silent on the foreign domination of the economy¹⁰¹. »

Nous ne choisissons pas les approches pluraliste et néopluraliste pour notre analyse, principalement parce qu'elles parlent peu du rôle des meneurs (lequels elles voient comme étant systématiquement limités par le contrôle et l'influence des groupes de la société). Nous devons

⁹⁹ Sur les tiers partis au Canada, voir Alain G. Gagnon et A. Brian Tanguay, « Minor Parties of Protest in Canada: Origins, Impact, and Prospects », dans Alain G. Gagnon et A. Brian Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition: Discourse, Organization, Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1989, pages 220-248; Brym, Robert J., « Social Movements and Third Parties », dans S. Berkowitz (dir.), *Models and Myths in Canadian Sociology*, Toronto, Butterworths, 1984, pages 29-49.

¹⁰⁰ Lowi, Theodore J., *op. cit.*, 1979, page 58.

¹⁰¹ Albo, Gregory et Jane Jenson, *op. cit.*, 1989, page 188.

également remettre en question une proposition de base de ces approches, soit celle qui voit l'État et ses représentants comme étant impartiaux. Nous croyons plutôt que ces derniers seront davantage ouverts à certaines idées et qu'ils sont eux-mêmes capable de lancer et d'obtenir certains projets. Alors que le pluralisme et le néopluralisme ne donnent qu'une démarcation vague entre les représentants de l'État et le reste des acteurs de la société civile, nous les lions à des rôles spécifiques.

1.4 La théorie des élites et l'approche centrée sur la sphère étatique

Le type d'analyse donné par les pluralistes et les néopluralistes préoccupe peu les auteurs qui étudient l'État à partir de la théorie des élites. D'après ces derniers, les gouvernants obtiendront leurs préférences puisque le reste de la société civile est incapable de mener une opposition forte aux actions mises en oeuvre.¹⁰² Par exemple, C. Wright Mills explique que toutes les sociétés ont une stratification où les élites économiques, militaires et politiques obtiennent une place et un rôle privilégiés. Pour lui, seule une étude des interactions entre les élites permet de comprendre les actions étatiques et l'intérêt national est le résultat des stratégies et des choix de l'élite qui oeuvre au sein de l'État.¹⁰³ Il évoque un lien corrélatif entre le pouvoir politique et le statut social des classes.

Parmi les auteurs canadiens qui utilisent l'approche proposée par Mills, A. Brady, dans

¹⁰²Voir, entre autres, Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1950 [1936].

¹⁰³Mills, C. Wright, *The Power Elite*, New York, Oxford University Press, 1956, pages 267 et 277.

un article publié en 1933, écrivait que l'État devait se donner un secteur public capable de l'aviser sur les grandes décisions qui sont à prendre au sujet du développement économique du dominion. Il croyait qu'une classe spéciale de (hauts) fonctionnaires donnerait une aide précieuse sur un « effective internal executive control over routine functioning »¹⁰⁴ des affaires de l'État. Ensuite, Doug Owram raconte les progrès d'une élite intellectuelle canadienne-anglaise dans la première moitié du vingtième siècle, et plus particulièrement à partir des années 1930, alors qu'un vaste processus de révision des relations entre les paliers de gouvernement est mis en oeuvre (Commission Rowell-Sirois).¹⁰⁵ Il décrit les résultats obtenus par ces individus, le plus souvent formés en sciences sociales, qui sont entrés dans l'appareil gouvernemental à un moment où une nouvelle façon de faire les choses envahit la fonction publique.

Les élitistes classiques disent que les États ont un ensemble de préférences distinctes qui sont liées à leur contrôle d'un territoire et leur monopole sur la violence légitime.¹⁰⁶ En plus de devoir limiter les actions des mouvements populaires qui, à l'intérieur de leur territoire, pourraient s'opposer aux préférences choisies, les États sont aussi en concurrence géopolitique avec d'autres États. Sur la scène internationale, les positions idéologique et militaire des acteurs étatiques dans l'ordre mondial dictent leurs relations.

Cette approche, centrée sur les notions d'autorité, de coercition et de force,¹⁰⁷ a inspiré

¹⁰⁴Brady, A., « The State and Economic Life in Canada », dans *University of Toronto Quarterly*, juillet 1933, page 439.

¹⁰⁵Owram, Doug, *The Government Generation: Canadian intellectuals and the state, 1900-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

¹⁰⁶La conception webérienne du rôle de l'État est présentée dans Guenther Roth et Claus Wittich (dir.), *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, volumes 2 et 3, New York, Bedminster Press, 1968, chapitres 9, 10 et 13, pages 901-1005.

¹⁰⁷Johnson, Chalmers, *Revolutionary Change*, Boston, Little, Brown and Company, 1966, page 30.

un réexamen de la place de l'État dans les écrits qui ont été influencés par la montée de l'État-nation durant la période caractérisée par l'après-guerre et le démantèlement des empires coloniaux. On a alors cherché à faire une distinction entre les concepts d'État et de pouvoir politique personnel.¹⁰⁸ La complexité de l'appareil gouvernemental sous l'État-providence keynésien empêcherait de réduire l'État à un groupe d'individus ou même de le mettre sur un pied d'égalité avec les autres secteurs de la société. Selon Skocpol, « the state properly conceived is no mere arena in which socioeconomic struggles are fought out. It is, rather, a set of administrative, policing, and military organizations headed, and more or less well coordinated by, an executive authority¹⁰⁹. » Dans la même veine, et en rappelant l'importance d'une distinction entre la société civile et l'État, Krasner présente cette dernière entité comme « a set of roles and institutions having peculiar drives, compulsions, and aims of their own that are separate from the interests of any particular societal group¹¹⁰. » Pour ces auteurs, l'État est un acteur en soi qui, dans sa forme institutionnelle et dans ses actions politiques, est plus qu'un amalgame des préférences sociétales.

Dans les débats sur la transformation de l'État dans la période post-Guerre froide, les tenants de l'approche centrée sur la sphère étatique vont d'ailleurs insister sur le rôle central des États dominants dans les principales évolutions. Ils rappellent que les États interviennent massivement dans différents domaines et que sa prépondérance est toujours reconnue par des

¹⁰⁸ Nettl, J.P., *op. cit.*, juillet 1968, page 563.

¹⁰⁹ Skocpol, Theda, *State and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, page 29.

¹¹⁰ Krasner, Stephen D., *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978, page 10.

sociétés civiles qui déplorent le retrait de l'État et demandent davantage de réglementations touchant les enjeux du jour.¹¹¹ (Peter B. Evans va même rappeler que les grandes entreprises vont aussi souhaiter un certain niveau d'intervention de l'État en vue d'assurer une stabilité microéconomique.¹¹²) Non seulement l'État aura réussi à définir son rôle sur les nouvelles questions en limitant le nombre d'institutions supranationales qui interviendront sur les questions d'ordre socio-économiques, il arrivera également, par des alliances géopolitiques et des traités économiques, à choisir les pays qui seront amenés dans le giron de l'économie « mondialisée ». [L'exclusion de Cuba des discussions sur une éventuelle Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) représente bien cette problématique.] En ce sens, les États auraient une emprise sur l'évolution de cette « mondialisation ». Ce sont les États qui, tout en gardant un contrôle serré sur le processus et les fins, vont créer les regroupements régionaux que l'on associe à l'effritement des frontières territoriales.

Les tenants de l'approche centrée sur la sphère étatique vont aussi rappeler que le phénomène de la mondialisation a été guidé par les politiques de déréglementation et de libéralisation des marchés telles que mises en oeuvre par les gouvernements de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan (voir chapitre 2). Pendant que les néoréalistes diront que ces derniers n'ont fait que réagir devant une situation où ils n'avaient que peu d'options, des auteurs comme David Armstrong rappelle que ces élites politiques étaient alors persuadées que leur programme économique était préférable aux politiques de gel des prix et des salaires utilisées

¹¹¹Mann, Michael, « Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-State? », dans *Review of International Political Economy*, automne 1997, page 492. Voir également Pierre de Senarclens, *La mondialisation : Théories, enjeux et débats*, 2^e édition, Paris, Armand Colin, 2001, chapitre 3.

¹¹²Evans, Peter B., « The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization », dans *World Politics*, octobre 1997, page 73.

dans les décennies précédentes et qu'ils le présentait sur des bases d'un renouveau du rôle de l'État dans la sphère économique. « Paradoxically, governments actually believed that they were *regaining* control over their economic affairs by liberalizing in response to globalization, not that they were losing control in the manner predicted by the globalization theorists¹¹³. »

Certaines études centrées sur l'État ont voulu analyser les secteurs gouvernementaux sur une base unitaire, c'est-à-dire mesurer le niveau d'autonomie d'un secteur par rapport aux autres.¹¹⁴ Par contre, l'approche centrée sur la sphère étatique, qui voit le politique sous un angle de règles et de contrôles,¹¹⁵ insiste sur « the overall structure of the bureaucratic apparatus, in particular the degree of centralization of power at the national level and the extent of state power vis-a-vis [*sic*] the society¹¹⁶. » Des auteurs canadiens comme Glen Williams utilisent cette approche.¹¹⁷

En un sens, les gouvernants auraient l'avantage de pouvoir se mettre à l'écart des pressions menées par la société civile, en particulier lorsqu'ils agissent à partir de ce qu'ils appellent l'intérêt national (lequel ils définissent eux-mêmes). Puisque cet « intérêt national »

¹¹³ Armstrong, David, « Globalization and the Social State », dans *Review of International Studies*, 1998, page 467. Le souligné est dans l'original.

¹¹⁴ Voir, par exemple, Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Company, 1971; Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1974.

¹¹⁵ Krasner, Stephen D., « Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics », dans *Comparative Politics*, janvier 1984, page 224.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Dans sa description du développement industriel du pays, Glen Williams mentionne que : « In the selection of our national economic strategy during the late nineteenth and early twentieth centuries the state required considerable autonomy to mediate and adjudicate the many substantive policy disagreements that arose among various groups within the capitalist class. [And even though] the logic of the capitalist accumulation guided [debates and decisions,] liberal-democratic forms also mattered as [...] Canada's political elites [...] were convinced that this would secure a prosperous economic future for the nation as well as paying handsome electoral dividends. » Williams, Glen, *Not For Export: The International Competitiveness of Canadian Manufacturing*, 3^e édition, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1994, pages 15-16.

peut changer avec le temps, l'approche centrée sur la sphère étatique donne une grande valeur aux études comparatives portant sur les variations structurelles et conjoncturelles à l'intérieur des États, de même que les variations dans l'environnement international.

Par ailleurs, la portée des demandes des groupes d'intérêt changera d'un État à l'autre selon le type de régime politique. Les tenants de l'approche centrée sur la sphère étatique vont généralement s'en remettre à une échelle qualitative pour mesurer la capacité d'un État de se mettre à l'écart des pressions menées par la société civile. On dira alors que l'État obtiendra ses préférences à partir des instruments d'élaboration des politiques publiques présents dans l'appareil gouvernemental et de l'appui donné par les groupes de la société civile aux politiques proposées.¹¹⁸ Ces objectifs peuvent cependant aller à l'encontre des préférences des principaux groupes. Dans ce cas, les gouvernants, en plus de mobiliser l'appui des groupes sur le projet souhaité, devront aussi définir les préférences intérêts propres à l'État (souvent par une construction idéologique d'objectifs politiques). Selon l'approche centrée sur la sphère étatique, les préférences des représentants de l'État prédominent lorsqu'un tel conflit apparaît. Dietrich Rueschemeyer et Peter B. Evans expliquent que les représentants de l'État estiment être dans une position particulière par rapport au bien commun en raison du rôle normatif de l'État dans l'espace sociétal.

If state elites cannot be *assumed* to have superior knowledge and insight, do they have, by reason of their structural position, the chance to develop different insights? Do they develop particular

¹¹⁸ Voir, par exemple, Peter Katzenstein, « Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy », dans Peter Katzenstein (dir.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, University of Wisconsin Press, 1977, pages 297-306. On note également que Michael Mann fait une distinction entre le pouvoir despotique de l'État, lequel est utilisé par les élites étatiques aux dépens de la société civile, et le pouvoir infrastructurel. Le pouvoir infrastructurel révèle la capacité de l'État de coordonner les activités de la société civile à travers ses propres structures. Mann, Michael, « The Autonomous Power of the State: Its origins, mechanisms and results », dans *European Journal of Sociology*, 1984, page 190.

points of view, perspectives, and problem formulations that set them apart from other elites? We are inclined to think so. [...] Ideologically, the state's tendency to present itself as the guardian of universalistic interests is likely to give state managers a distinctive affinity for ideological formulations that can be phrased in universalistic terms, an affinity that will in turn shape more concrete preferences.¹¹⁹

Pendant que les tenants de l'approche néopluraliste arguent que les politiques publiques sont le résultat d'une convergence des demandes des groupes de la société civile (et des ressources qu'ils possèdent), les tenants de l'approche centrée sur la sphère étatique soutiennent que les contraintes institutionnelles sont déterminantes dans la construction des projets politiques présentées par les représentants de l'État. Margaret Weir et Theda Skocpol mentionnent que : « State structures help to inspire the very demands that are pursued through politics¹²⁰. » Il devient alors important de comprendre, sur une base politico-historique, la nature des institutions qui composent l'État puisqu'elle donne des indications sur les ressources à la disposition des gouvernants. La position privilégiée des représentants de l'État leur permet d'utiliser ces ressources pour influencer les préférences sociétales ou modifier la nature des ressources à la disposition des groupes de la société civile.

Pour Eric A. Nordlinger, ces enjeux liés à la distribution des ressources sont par contre secondaires. Ce qu'il faut mieux comprendre selon lui, c'est l'étendue de la capacité des représentants de l'État à transformer leurs préférences en actions déterminantes et ce, avec ou sans l'appui des groupes de la société civile. Dans *On the Autonomy of the Democratic State*,

¹¹⁹Rueschemeyer, Dietrich et Peter B. Evans, « The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention », dans Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, page 53. Le souligné est dans l'original.

¹²⁰Weir, Margaret et Theda Skocpol, « State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States », dans *Ibid.*, page 118. Gregory Albo et Jane Jenson sont parmi ceux qui critiquent cette position. Ils croient que les tenants de l'approche centrée sur la sphère étatique surestiment la capacité de l'État de guider l'accumulation du capital. Gregory Albo et Jane Jenson, *op. cit.*, 1989, page 183.

il s'intéresse peu aux pressions internationales qui peuvent être mises sur le gouvernement et présente un modèle qui cherche à voir comment les gouvernants utilisent leurs relations avec les groupes de la société civile pour amener ces derniers à appuyer (ou à abandonner leur opposition envers) les préférences étatiques sur des politiques publiques données.¹²¹ L'État démocratique constitue alors une force intervenante capable de générer des demandes et de s'allier aux groupes qui sont susceptibles de participer à une coalition politique cherchant à appuyer une certaine préférence. Bien que ces groupes puissent tirer des avantages d'une telle participation, il n'en demeure pas moins qu'en bout de ligne, les gouvernants auront eux aussi obtenu ce qu'ils désirent et qu'ils auront contrôlé le parcours les ayant menés à ce gain politique. Nordlinger argue que l'origine et la nature des préférences des représentants de l'État importent peu (puisque'elles sont auto-générées par les représentants eux-mêmes et peuvent aussi être directement inspirées de l'environnement sociétal¹²²). Selon lui, ce qu'il faut retenir c'est que l'autonomie de l'État sera prépondérante et sera perçue comme l'action d'autorité investie dans l'élite politique.

Krasner prévient par contre que : « It is a fundamental error to identify the goals of the state with some summation of the desires of specific individuals or groups. [On the contrary,] state objectives refer [...] to the utility of the community and will be called a nation's general or national interest¹²³. » Une position similaire est présentée par l'auteur canadien Donald V.

¹²¹Nordlinger, Eric A., *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, chapitres 3, 4 et 5.

¹²²*Ibid.*, pages 37-38. Nordlinger explique que « [public officials'] preferences are largely but not entirely, derived from the characteristic and distinctive features of the state itself. » *Ibid.*, page 26.

¹²³Krasner, Stephen D., *op. cit.*, 1978, pages 11-12. Le souligné est dans l'original.

Smiley.¹²⁴ Ces derniers croient que les actions des représentants de l'État (et, au préalable, leurs préférences) doivent être préparées à l'intérieur de paramètres institutionnels contraignants. Une telle description est diamétralement opposée à celle de Nordlinger qui rejette cette vision selon laquelle les structures institutionnelles guident les préférences des représentants de l'État.¹²⁵ Il laisse plutôt entendre que, lorsque des tensions se présentent à l'intérieur de l'élite politique en vue de définir la préférence étatique, cette dernière « [will be] based exclusively upon the weighted intrastate resources of those public officials who have an interest in the issue at hand¹²⁶. »

Cette distinction fondamentale entre l'État en tant qu'institution et l'État en tant que gouvernement formé par un groupe de personnes profitant de pouvoirs dénote la présence de clivages à l'intérieur de l'approche centrée sur la sphère étatique.¹²⁷ Davantage préoccupé par une analyse de la politique étrangère des États, il est important pour Krasner de mettre en premier plan la nature collective des bénéfices tirés par l'État et par la société civile d'une politique donnée. Ainsi, pour faire partie de « l'intérêt national », une politique doit être liée à des « general societal goals, persist over time, and have a consistent ranking of importance¹²⁸. »

¹²⁴Smiley, Donald V., *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987, page 9.

¹²⁵Nordlinger, Eric A., *op. cit.*, 1981, pages 192-197.

¹²⁶*Ibid.*, page 16. Cette interprétation est similaire à celle présentée par Graham T. Allison, *op. cit.*, 1971, pages 144-189.

¹²⁷On note d'ailleurs que Theda Skocpol et Stephen D. Krasner lient les écrits de Nordlinger à la tradition néopluraliste. Skocpol, Theda, « Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research », dans Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol, *op. cit.*, page 33, note 22; Stephen D. Krasner, *op. cit.*, 1984, pages 231-232. D'autres auteurs vont pour leur part lier Nordlinger à l'approche centrée sur la sphère étatique. Voir, par exemple, James A. Caporaso et David P. Levine, *op. cit.*, page 184; Elizabeth Riddell-Dixon, *op. cit.*, 1988, pages 299, 300 et 311. Nordlinger se présente lui-même comme étant un tenant de l'approche centrée sur la sphère étatique. Nordlinger, Eric A., *op. cit.*, 1981, pages 6, 7 et 39.

¹²⁸Krasner, Stephen D., *op. cit.*, 1978, page 13.

Cet intérêt national peut donc varier dans le temps et selon les préférences des meneurs politiques mais doit, dans l'ensemble, chercher à « satisfying psychological needs to increasing wealth, weakening opponents, capturing territory, and establishing justice¹²⁹. »

Pour Nordlinger, il faut par contre mieux comprendre l'étendue de l'autonomie de l'État par rapport à sa société civile. En ce sens, un État qui présenterait ses actions comme étant simplement une réponse à l'intérêt national (plutôt que d'être liées à des objectifs politiques précis) aura de la difficulté à garder sa légitimité et sa capacité d'action. Pour lui, une compréhension des choix faits par l'État doit plutôt passer par une analyse des actions de ceux et celles qui y occupent des postes d'autorité.

Le modèle de Nordlinger a été critiqué en disant qu'il ne permet pas de comprendre l'évolution de l'État et les développements qui lui ont donné sa forme.¹³⁰ De plus, comme le modèle de Nordlinger confère toute une série de tactiques et stratégies aux représentants de l'État pour avoir une victoire sur le projet proposé,¹³¹ il devient facile d'exagérer le niveau d'autonomie obtenu par ces derniers. Ainsi, même lorsque les groupes de la société civile obtiennent une politique publique qui va à l'encontre de la préférence étatique, il est possible de croire que Nordlinger suggérera qu'il faisait partie de la stratégie des gouvernants de concéder la dite politique en vue de construire une coalition qui leur permettront d'obtenir une politique qu'ils présenteront alors comme étant nettement plus importante que celle précédente. Il devient ainsi difficile de tester les limites du modèle puisque l'action des représentants de

¹²⁹ *Ibid.*, page 14.

¹³⁰ Krasner, Stephen D., *op. cit.*, 1984, page 234.

¹³¹ Nordlinger, Eric A., *op. cit.*, 1981, pages 92-94, 111-112 et 130-132. Voir aussi le chapitre 5 de cette thèse.

l'État peut s'étendre sur plus d'une politique publique.

On note par ailleurs que le modèle de Nordlinger ne permet pas de tenir compte des caractéristiques de systèmes politiques différents comme celles qui pourraient varier entre, par exemple, un État unitaire et un régime fédéral. Tout comme la plupart des tenants de l'approche centrée sur la sphère étatique, il ne s'intéresse que très peu aux partis politiques et à leur rôle. Il ne présente également pas de distinction fondamentale entre le rôle des fonctionnaires et celui des élus. Pour lui, leur place est interchangeable. Cette flexibilité lui permet de mettre les élus d'un palier de gouvernement autre que celui national au sein de ce large groupe qui se retrouve « without the intrastate resources to affect the final decision¹³². »

De telles manoeuvres ne poseraient que peu de problèmes dans une analyse d'une politique publique américaine puisqu'il y a, dans la majorité des cas, une démarcation assez claire entre les champs d'activité du gouvernement fédéral et les champs d'activité des gouvernements étatiques. Les intervenants les plus influents sur une politique publique donnée sont donc, le plus souvent, dans l'un ou l'autre des paliers gouvernementaux. Au Canada, les chevauchements sont plus marqués et les gouvernements provinciaux et territoriaux tiennent généralement un rôle important dans le processus d'élaboration des politiques publiques, même lorsqu'il est question de politique étrangère.¹³³ Il est difficile de présenter le rôle de ces gouvernements comme étant de la même forme que celui des groupes de la société civile, y compris sur les enjeux ayant une portée internationale, puisqu'ils ont une influence et des

¹³² *Ibid.*, page 16.

¹³³ Sur le rôle des gouvernements provinciaux dans l'élaboration de la politique étrangère, voir Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 3^e édition, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1997, pages 292-314.

ressources inégales par les entités non-gouvernementales. De plus, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont des préférences sur les questions socio-économiques, ainsi que des positions constitutionnelles, qui sont guidées par des éléments qui sont différents de ceux qui guident les groupes de la société civile.

En s'inspirant de la terminologie présentée par Graham T. Allison et Morton H. Halperin, on pourra dire que les élus, de quelque palier de gouvernement que ce soit, auront de meilleures chances que les groupes d'intérêt d'obtenir une arme de négociation fructueuse dans les processus d'élaboration des politiques publiques. Selon ces auteurs, « bargaining advantages stem from control of implementation, control over information that enables one to define the problem and identify the available options, persuasiveness with other players (including players outside the bureaucracy) and the ability to affect other players' objectives in other games, including domestic political games¹³⁴. » Bien qu'il soit concevable que, dans certaines situations précises, des groupes de la société civile arriveront à obtenir des avantages tels ceux décrits par Allison et Halperin, il semble bien que ce soit les gouvernants qui se trouvent structurellement dans la description présentée ci-dessus.¹³⁵

Des auteurs canadiens comme David A. Wolfe, Harald Von Riekhoff et John Kirton ont

¹³⁴ Allison, Graham T. et Morton H. Halperin, « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications », dans Raymond Tanter et Richard H. Ullman (dir.), *Theory and Policy in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1972, page 50.

¹³⁵ Parmi les auteurs canadiens qui ont utilisé l'approche de Allison et Halperin pour étudier la dimension intergouvernementale de l'élaboration de politiques publiques, on retiendra tout particulièrement Kim Richard Nossal, « Allison through the (Ottawa) Looking Glass: bureaucratic politics and foreign policy in a parliamentary system », dans *Canadian Public Administration*, hiver 1979, pages 610-626; Schultz, Richard J., *Federalism, Bureaucracy, and Public Policy: The Politics of Highway Transport Regulation*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1980; Michaud, Nelson, « Bureaucratic Politics and the Making of the 1987 Defence White Paper », dans Nelson Michaud et Kim Richard Nossal (dir.), *Diplomatic Departures: The Conservative Era in Canadian Foreign Policy, 1984-93*, Vancouver, UBC Press, 2001, pages 260-275.

étudié ce type d'interactions pour mieux comprendre l'élaboration des politiques publiques au Canada.¹³⁶ Pour sa part, Richard Simeon a cherché à comprendre l'influence du cadre institutionnel dans le processus de prise de décision et dans l'impact relatif obtenu par les intervenants¹³⁷ alors que Robert J. Brym a proposé de voir les actions des hauts fonctionnaires comme étant non pas menées par leur rôle dans la gestion des luttes entre les classes mais plutôt comme étant guidées par les structures étatiques (et par l'aboutissement de luttes politiques antérieures). Cet auteur suggère qu'il y a une certaine distance entre l'appareil gouvernemental et la société civile.¹³⁸

Dans un contexte canadien, l'approche centrée sur la sphère étatique prévoit donc une structure politique qui contient une dimension intergouvernementale significative. Cela ne permet toutefois pas de sous-estimer la prépondérance du pouvoir exécutif du gouvernement fédéral comme entité unifiée dans le processus d'élaboration des politiques publiques guidé par ce palier. Tel que mentionné par Nossal, « outcomes of deliberations in plenary cabinet or its committees will not be the result of collective choice rationally arrived at, but will be a 'resultant' determined by the effectiveness of ministers in attempting to secure acceptance and

¹³⁶ Wolfe, David A., « Economic Growth and Foreign Investment: A Perspective on Canadian Economic Policy, 1945-1957 », dans *Journal of Canadian Studies*, printemps 1978, pages 3-20; Von Riekhoff, Harald, « The Impact of Prime Minister Trudeau on Foreign Policy », dans *International Journal*, printemps 1978, pages 267-286; Kirton, John, « Foreign Policy Decision-Making in the Trudeau Government [sic]: Promise and performance », dans *International Journal*, printemps 1978, pages 287-311; Von Riekhoff, Harald, « The Structure of Foreign Policy Decision Making and Management », dans Brian W. Tomlin et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations: 1986/Talking Trade*, Toronto, James Lorimer & Company, Publishers, 1987, pages 14-50; Kirton, John, « Foreign Policy Decision Making in the Mulroney Government », dans Brian W. Tomlin et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations: The Tory Record/1988*, Toronto, James Lorimer & Company, Publishers, 1989, pages 21-38.

¹³⁷ Simeon, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

¹³⁸ Brym, Robert J., « The Canadian Capitalist Class, 1965-1985 », dans Robert J. Brym (dir.), *The Structure of the Canadian Capitalist Class*, Toronto, Garamond Press, 1985, page 15.

approval of their preferences¹³⁹. »

Selon Donald J. Savoie, cette mise en garde est importante mais il faut ajouter un bémol. Dans *Governing from the Centre*, cet auteur explique que les dernières décennies ont apporté une concentration du pouvoir auprès de ce qu'il nomme « the exclusive club », c'est-à-dire le Bureau du premier ministre, le ministère des Finances, le Bureau du Conseil privé et le Conseil du trésor.¹⁴⁰ Il donne comme postulat l'affirmation voulant que :

Power [over public policies] in the federal government has shifted away from line ministers and their departments towards the centre, and also, within the centre itself, power has shifted to the prime minister and his senior advisers at both the political and public service levels and away from Cabinet and Cabinet committees. [This] book also maintains that central agencies are more powerful in some areas and considerably weaker in others than is generally assumed. Their strengths and their weaknesses explain a great deal about how government works.¹⁴¹

Par une compréhension de l'État centrée sur les individus (élus et non-élus) qui forment le gouvernement, Savoie prévient qu'il y a un rapport de force inégal entre l'ensemble de ces personnes ayant un pouvoir de décision. Il montre que celles se retrouvant dans le cercle exclusif ont plus d'influence que bien des ministres et des sous-ministres (et, en ce sens, que bien d'autres personnes faisant partie des diverses élites du pays) et qu'une attention particulière doit leur être donnée. Cette description est de première importance non seulement dans une tentative de définir l'État en tant que concept mais aussi dans une analyse du rôle des intervenants politiques dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

¹³⁹ Nossal, Kim Richard, *op. cit.*, 1979, page 622.

¹⁴⁰ Savoie, Donald J., *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, page 42.

¹⁴¹ *Ibid.*, page 7.

L'analyse de Savoie, de même que celle de David E. Smith,¹⁴² décrivent bien l'approche centrée sur la sphère étatique puisqu'elles mettent en premier plan les structures formelles du pouvoir gouvernemental et soulignent qu'en vue de comprendre l'autonomie de l'État, il faut définir les variables propres au cas étudié et expliquer les principales interactions politiques, lesquelles découlent d'un contexte socio-économique particulier à chacun.

L'approche centrée sur la sphère étatique nous permet en ce sens de lier le fonctionnement de l'État aux études de cas tirées de l'économie politique internationale et d'y cinder les dimensions d'histoire politique, de calculs partisans et de diplomatie internationale. Elle permet également de voir une situation où des demandes présentées par la société civile auront, pour un ensemble de raisons, un impact plus grand à certains moments qu'à d'autres et une plus grande portée lorsque répétées par certains individus et groupes que d'autres. Finalement, cette approche donne une place prépondérante aux représentants de l'État dans l'élaboration des politiques publiques et soutient que l'État a une autonomie d'action qui dépasse ce que peut souhaiter la société civile. La légitimité des actions autoritaires des gouvernants passe alors par le pouvoir d'action dont ils sont investis.

1.5 Hypothèse de recherche et stratégie de vérification

Notre revue des écrits nous aura permis de montrer que plusieurs approches présentent des positions bien différentes en ce qui concerne la relation entre l'État et la société civile. Certains arguments donnés à l'intérieur des approches décrites deviennent pertinents dans les

¹⁴²Smith, David E., *The Invisible Crown*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

prochaines sections de ce chapitre. Nous avons souligné les principales préoccupations de cette thèse aux pages d'introduction et nous devons maintenant voir comment les approches théoriques peuvent nous mener à notre hypothèse de recherche.

Tel que mentionné, nous souhaitons mieux comprendre les actions initiales des représentants de l'État lorsque des propositions de changement sont lancées par les groupes de la société civile. Lorsqu'une discussion informelle prend forme, quels rôles et objectifs se donnent les gouvernants ? Ensuite, il nous apparaît important de s'intéresser aux interactions entre les représentants des deux gouvernements nationaux. Puisque nous nous intéressons à des projets macroéconomiques qui impliquent plus d'un État, il est clair que ces interactions surviendront, mais à quel moment et quel sera leur impact sur la discussion informelle en cours ? Peut-on, *a posteriori*, décrire les tactiques et stratégies utilisées par les représentants de l'État en plaçant les interactions avec les homologues du second État au centre de l'analyse ? Nous nous demandons aussi, à partir de nos études de cas, s'il est possible de mieux comprendre comment les représentants de l'État vont chercher à transformer leur préférence sur un projet en une politique publique. Autrement dit, nous souhaitons voir comment ils vont chercher à s'approprier, à maintenir et à élargir les coalitions établies autour de projets spécifiques. Instinctivement, il serait possible de penser qu'une telle activité surviendra avant toute annonce publique de la part des gouvernants sur un projet politique. Il est aussi à prévoir que cette étape deviendra centrale à toute révision des positions initiales et de la démarche pouvant mener à la préparation d'une préférence définitive.

L'ensemble de ces questions deviennent les jalons qui guident la préparation de l'hypothèse de recherche. Toutefois, notre réflexion analytique est menée par plusieurs

enseignements venant des diverses approches théoriques présentées dans ce chapitre. Il est important de rappeler que deux des principaux concepts qui sont au centre de cette thèse sont ceux de « l'autonomie de l'État » et de la « relation de pouvoir asymétrique » entre le Canada et les États-Unis. Dans cette section, nous évoquons quelques éléments tirés des approches théoriques en vue de guider notre réflexion.

Nous notons d'abord que les réalistes et néoréalistes expliquent que, étant dans une dynamique internationale où ils cherchent sans cesse un certain niveau de coopération, les États vont constamment vouloir cumuler des informations sur les préférences des autres États. Les tenants de ces approches ajoutent que ce niveau d'interaction devient d'autant plus central aux activités de l'État lorsque celui-ci fait partie d'une coalition politico-économique internationale, tel une zone de libre-échange. C'est ainsi qu'ils précisent que l'évolution de cette coalition deviendra le résultat d'une série de négociations perpétuelles, et donc d'interactions entre les élites des différents États.

Par la suite, nous retenons des descriptions des approches marxiste et néomarxiste que les relations à l'intérieur d'une coalition politico-économique internationale sont définies à partir d'un rapport de force inégal entre le centre et la périphérie. Plusieurs auteurs canadiens que nous avons liés à ces approches, et en particulier Levitt et Clarkson, croient d'ailleurs que les gouvernants acceptent ce statut périphérique pour le Canada et l'intègrent à leurs positions sur les projets politiques touchant les relations économiques canado-américaines. Des auteurs tels Panitch ajouteraient ensuite que la communauté d'affaires canadienne, cherchant un accès au marché américain, est satisfaite d'une telle prise de position et donne une collaboration stratégique étroite sur ces mêmes projets. Finalement, nous avons cité Poulantzas qui explique

que l'État, dans son rôle d'organisation, crée les structures qui guident les mobilisations des groupes sur les divers projets discutés.

En ce qui concerne le rôle de la communauté d'affaires comme participant central des coalitions sociétales créées par les représentants de l'État, il faut aussi retenir des éléments d'explication tirés des approches pluraliste et néopluraliste. Plusieurs tenants de ces approches parlent d'une symbiose entre les gouvernants et les meneurs des grands secteurs industriels du pays alors que les élites politiques vont donner beaucoup d'importance aux préférences de l'élite économique. De plus, ces auteurs voient une grande cohérence dans les actions et les choix stratégiques de ces deux groupes. Dans notre section sur les approches pluraliste et néopluraliste, nous avons aussi décrit les trois grands terrains d'action qui sont disponibles pour les groupes d'intérêt cherchant à présenter des demandes aux gouvernants. Ce qu'il faut retenir de cette description, c'est qu'à des moments clés, les représentants de l'État pourront se servir de leurs relations avec les groupes d'intérêt en vue de guider une discussion informelle en cours ou encore de préparer une annonce publique sur un projet politique.

Les dernières approches théoriques présentées dans notre revue des écrits sont celles de la théorie des élites et de l'approche centrée sur la sphère étatique. Nous avons vu à la section 1.4 que les tenants de ces approches croient que, lorsque les préférences de certains groupes de la société civile seront opposées à la préférence des représentants de l'État, ces derniers pourront utiliser certaines ressources pour remporter des victoires politiques sur les projets discutés. En ce sens, comme le mentionnent Allison et Halperin, les représentants de l'État garderont un contrôle serré sur les processus d'élaboration des politiques publiques par le contrôle qu'ils ont sur les processus de mise en œuvre, la distribution d'information, la problématisation des enjeux

et des options disponibles, de même que parce qu'ils peuvent influencer les objectifs choisis par les groupes de la société civile dans les discussions informelles. Nous notons aussi que des auteurs tels Nordlinger ne présentent pas de distinction fondamentale entre le rôle des hauts fonctionnaires et le rôle des élus. Pour ces auteurs, « les représentants de l'État » sont ces personnes oeuvrant à l'intérieur de l'appareil étatique qui, sur un projet politique précis, sont amenées à s'imposer.

Ayant donné ces précisions, nous rappelons que nous avons indiqué en introduction que nous souhaitons voir s'il est possible d'utiliser les enseignements des études de cas afin de mieux comprendre les étapes qui guident l'élaboration de projets politiques touchant la relation macroéconomique canado-américaine. On voit d'ailleurs que plusieurs observateurs, principalement ceux liés aux approches marxiste et néomarxiste (voir section 1.2), se sont demandé si l'ALÉ entraînerait le Canada dans une séquence irréversible d'intégration plus poussée au marché américain et donc vers une souveraineté qui ne lui permettra que de « gérer » un parcours qui ira, selon une progression logique, de la libéralisation des échanges commerciaux jusqu'à une union politique. L'ALÉ prendrait alors une dimension plus grande qu'un simple traité commercial puisqu'il deviendrait un élément clé d'un processus qui transformera de façon marquante la relation économique et politique entre le Canada et les États-Unis, ainsi que la forme même de ces deux pays. Mais qu'est-ce qui a imposé la préparation de l'ALÉ ? Y a-t-il une force, qui se distingue des autres, et qui aurait enclenché le projet ? Cette phase initiale est fort importante puisqu'elle transforme une discussion informelle en un projet politique. Il faut voir s'il est possible, en expliquant ce qui mène à la mise en oeuvre du projet de l'ALÉ, de même que le rôle des principaux intervenants dans le

processus, de présenter les éléments qui permettent de reconnaître cette même convergence des forces à des périodes ultérieures. Cela nous mènera à la seconde étude de cas.

Nous devons préciser que plusieurs auteurs ont déjà cherché une réponse aux questions posées ci-dessus et que, si on les présentait aux personnes que nous avons liées aux différentes approches théoriques, elles donneraient des réponses variables. Nous regroupons les réponses sous trois « écoles de pensée » en indiquant que chacune voudra favoriser certains éléments et certains postulats.

D'abord, certains vont dire que ce sont les élites politiques américaines (plus précisément les personnes près du Président) qui ont donné l'impulsion centrale au projet de l'ALÉ. Ils arguent que les gouvernants américains souhaitent se servir de l'ALÉ pour placer irrémédiablement le Canada dans une position de partenaire secondaire d'un espace continental qu'ils dominent sur le plan économique mais surtout militaire. Le gouvernement américain pourrait alors, plus que jamais, imposer une harmonisation des politiques industrielle et fiscale canadiennes aux siennes, de façon à ce que le Canada devienne un marché fluide pour les investisseurs américains et un fournisseur docile des ressources naturelles convoitées.

Ce type de réponse est lié aux arguments néoréalistes voulant que l'ordre hégémonique guidera les grandes lignes de conduite des États. Le Canada, comme partenaire secondaire et docile, aurait en ce sens été contraint de s'engager dans une négociation sur un accord global de libre-échange (au moment choisi par les gouvernants américains) et ne tiendra un rôle important que lorsque les détails de la négociation seront préparés. Selon cette description, les représentants de l'État américains mèneront le dossier dès le départ, en insistant pour obtenir, le plus rapidement possible, une négociation bilatérale (puisque leur objectif est préalablement

fixé, ils cherchent un processus expéditif). Ensuite, nous constaterons que la préférence des gouvernants américains sera centrée sur des façons d'assurer un accès aux exportations canadiennes de ressources naturelles ou de d'autres biens convoités et qu'ils sont persuadés qu'un traité de libre-échange est la meilleure façon d'assurer cet accès. Lorsqu'ils souhaiteront une libéralisation novatrice dans d'autres domaines, leur action sera unilatérale. Finalement, les auteurs liés à cette première école de pensée diront que, dans leurs discussions avec les représentants de l'État canadiens, les représentants de l'État américains vont faire un lien étroit entre leurs objectifs de négociation sur un traité commercial et le cycle de négociations commerciales du GATT au milieu des années 1980, tout en informant les principaux intervenants de la scène multilatérale des discussions avec le Canada. À l'occasion, ils pourront utiliser la négociation bilatérale avec le Canada dans une prise de position stratégique au cours du cycle des négociations multilatérales.

La seconde école de pensée est celle qui présente le Canada comme économie en périphérie du centre, lequel est représenté par les grands centres politiques et économiques des États-Unis. Cette description, liée aux tenants de l'approche néomarxiste, donne une place centrale aux groupes de la société civile canadienne et, tout particulièrement, à la communauté d'affaires, laquelle ne donnera qu'un pouvoir très faible et marginal aux autorités politiques canadiennes et lui présentera des demandes qui viseront à augmenter la place du marché canadien sur le continent pour qu'il devienne un marché ouvert aux investissements et capitaux étrangers. Les auteurs liés à cette école de pensée croient que ces groupes pourront forcer les représentants de l'État à répondre à leurs demandes et que ces derniers acquiesceront, étant persuadés que les actions de l'État du centre auront un impact sur leur environnement

macroéconomique. Le projet du libre-échange global est alors présenté comme une façon de réduire, sur des bases quantitatives et qualitatives, l'importance des frontières (lesquelles sont vues comme des constructions intrinsèquement politiques). L'objectif à atteindre est une libéralisation complète des marchés et chaque demande est mise à l'intérieur de ce long processus.

Dans une telle description, on remarque que les représentants de l'État (et tout particulièrement les représentants de l'État périphérique) sont à peu près absents du processus jusqu'au moment où il est temps de mettre en oeuvre la politique publique. De plus, leur position restera compatible avec celle de la minorité agissante. Les auteurs vont plutôt centrer leur analyse sur le dialogue entre les porte-parole de certains groupes importants de la société civile périphérique et les gouvernants du centre, de même que sur les collaborations entre les groupes des deux sociétés civiles. Les gouvernants de l'État périphérique ont, dans cette présentation, un statut qui se rapproche de celui d'un groupe d'intérêt ou encore de courroie de transmission entre les demandes des groupes de la société civile et les gouvernants de l'État du centre. N'ayant qu'une autonomie très faible et une influence marginale sur l'ensemble du processus ces gouvernants chercheront à éluder les questions sur le projet discuté, n'ayant que peu de contrôle sur sa forme ou les échéanciers.

Comme troisième et dernière réponse, d'autres expliqueront que le projet de libre-échange a été préparé par les élites politiques canadiennes, d'abord sous une forme sectorielle, puis globale. Cette description rejoint celle privilégiée par l'approche centrée sur la sphère étatique et montre que les personnes oeuvrant au Bureau du premier ministre du gouvernement fédéral, ainsi que celles qui y sont étroitement rattachées, sont celles qui ont mis en oeuvre le

projet qui a mené à l'ALÉ. Ils auraient cherché, on le présume, à donner une inspiration continentale au développement industriel du pays après que l'on ait constaté l'échec de la « troisième option », lequel est lié à l'abandon de programmes comme l'agence d'examen des investissements étrangers (AEIE) et le Programme énergétique national (PÉN). (Nous décrivons ces programmes au chapitre 2.) Pressé par un profond ralentissement économique (1981-1982) et par la crainte d'une montée protectionniste de la part du Congrès américain (c'est-à-dire des éléments liés à une conjoncture précise qui pourra n'être que temporaire), ils ont voulu obtenir, à travers un projet politique, une relation commerciale canado-américaine recentrée autour de règles et de mécanismes. Ils auraient une autonomie d'action dans leurs recherches de solutions aux défis politico-économiques à être relevés par le Canada.

Cela sous-entend que la préférence initiale des gouvernants canadiens sur un projet macroéconomique serait construite au moins partiellement en réaction à un projet préparé par les gouvernants américains. Des échanges entre les deux groupes de représentants de l'État auraient donc lieu avant que les gouvernants n'annoncent publiquement leur intérêt envers leurs versions respectives du projet. À ce moment, ils connaissent la préférence initiale de leurs homologues et ont pu réviser leur préférence initiale sur la base de ces informations.

Pour pouvoir présenter cette description comme étant celle qui est prépondérante, nous devons voir un effort de la part des représentants de l'État canadiens en vue de préparer un projet politique et un intérêt pour les propositions de la société civile canadienne (les groupes de la société civile vont chercher un dialogue avec les gouvernants, reconnaissant qu'ils ont un pouvoir d'action). Les gouvernants canadiens vont avoir une partie du contrôle sur l'échéancier menant au lancement de la négociation bilatérale. De plus, ils vont s'approprier les documents

exploratoires clés et sauront utiliser les visites politiques officielles pour donner les impulsions voulues et mesurées au processus. En ce sens, plutôt que d'être imposée par l'élite politique « du centre », la négociation bilatérale sera le résultat d'une discussion entre les deux groupes de représentants de l'État.

Il est important de préciser d'emblée que notre objectif n'est pas de confronter ces écoles de pensée l'une à l'autre. Tel que noté plus haut, chacune de ces écoles de pensée peut servir en vue de décrire le processus qui a mené à la négociation d'un accord global de libre-échange. Nous croyons que chacune pourra prendre une place particulière selon l'approche théorique privilégiée.

À notre avis, il est par contre important de s'intéresser à la troisième réponse, soit celle liée aux tenants de l'approche centrée sur la sphère étatique. Dans cette thèse, nous proposons de la mettre en avant-plan. Plutôt que d'être une évaluation des deux autres écoles de pensée, cela est un choix théorique guidé par notre revue des écrits sur le concept d'État. Nous rappelons que nous cherchons à comprendre ce qui mène à *l'élaboration initiale* d'un projet comme celui du libre-échange global et que nous souhaitons utiliser ces enseignements pour mieux comprendre ce qui guide les étapes d'intégration économique nord-américaine.

Notre choix théorique nous amène à dire que, dans leurs activités quotidiennes, les représentants de l'État accordent une grande importance à la mise en oeuvre de tactiques et de stratégies qui leur permettent de construire des coalitions sociétales sur les projets privilégiés et s'assurer ainsi des victoires politiques. En citant James A. Caporaso et David P. Levine, nous précisons que : « The term state autonomy refers to the ability of the state to define and pursue

an agenda not defined for it solely by private societal interests¹⁴³. » Les représentants de l'État auraient donc des préférences propres sur la base desquelles ils rechercheraient certains objectifs. Dans ce travail, l'appui (dans sa nature et dans sa conviction) de la société civile aux projets des représentants de l'État demeure fondamental. Il déterminera si la préférence définitive des gouvernants, c'est-à-dire les objectifs recherchés sur un projet donné tels que publiquement annoncés, sera transformée en politique publique ou si elle sera confrontée à une opposition qui les mènera à une défaite politique sur ce même projet.

Il est à noter qu'une telle défaite peut prendre diverses formes et ses conséquences peuvent survenir sur le court comme sur le moyen et le long terme. Nous nous limitons ici à comprendre une défaite politique comme étant l'incapacité des représentants de l'État de transformer une préférence définitive sur un projet donné en une politique publique qui répond, dans une très large mesure, aux objectifs liés à la déclaration publique qui accompagne cette préférence définitive. Il est possible qu'afin d'éviter une défaite, les représentants de l'État choisissent d'accepter une victoire par l'entremise d'une version révisée de leur projet, c'est-à-dire de mettre en oeuvre une politique publique se trouvant dans la lignée souhaitée mais qui s'éloigne des objectifs tels qu'originellement formulés. Un tel ajustement est expliqué par Allison et Halperin, eux qui laissent entendre que les représentants de l'État gardent un plein contrôle sur cette « révision ».

What a government does in any particular instance can be understood largely as a result of bargaining among players positioned hierarchically in the government. The bargaining follows regularized circuits. Both the bargaining and the results are importantly affected by a number of

¹⁴³ Caporaso, James A. et David P. Levine, *Theories of Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, page 181.

constraints, in particular, organizational processes and shared values.¹⁴⁴

À ce moment-ci, nous devons préciser qu'il est possible d'envisager plusieurs scénarios à travers lesquels une préférence définitive des gouvernants sera constituée, y compris celui où une demande de la société civile les force à présenter un projet politique. Ce dernier cas n'empêche toutefois pas les gouvernants de façonner le projet présenté et à le formuler de façon à leur permettre d'obtenir une victoire politique sur la question.¹⁴⁵ Nous revenons plus loin sur les origines de la préférence définitive des gouvernants.

Dans *On the Autonomy of the Democratic State*, Nordlinger discute de l'élaboration des politiques publiques dans l'État démocratique. Il cherche à voir jusqu'à quel point il est possible de considérer l'État démocratique comme étant autonome, capable de transformer ses préférences en actions autoritaires. À la section précédente, nous avons identifié cet auteur comme faisant partie de ceux qui proposent une étude du concept d'État selon l'approche centrée sur la sphère étatique. Ses écrits sont utilisés comme point de départ dans la formulation de notre hypothèse de recherche. Ils nous apparaissent tout particulièrement importants puisqu'ils se distinguent par la place centrale donnée aux personnes qui occupent des postes de pouvoir à l'intérieur de l'appareil gouvernemental. Alors que certains s'intéressent à l'État, Nordlinger étudie le rôle *des représentants* de l'État. Une telle démarche est en continuité avec la réflexion proposée par Gamson. Selon ce dernier, « if the collective interest is to be served,

¹⁴⁴ Allison, Graham T. et Morton H. Halperin, *op. cit.*, 1972, page 43.

¹⁴⁵ A. Paul Pross ajoute même que : « It is not unusual for Canadian governments to create pressure groups in order to foster relations with 'special publics' and to promote a demand for policies which particular departments are anxious to adopt. » Pross, A. Paul, « Pressure Groups: Adaptive Instruments of Political Communication », dans A. Paul Pross (dir.), *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1975, page 2.

then the social system needs specialists in goal attainment to exercise disproportionate influence on its behalf¹⁴⁶. » Ces « spécialistes » seraient le pouvoir exécutif de l'appareil gouvernemental.

Nordlinger pose la question suivante : « Is it at all intuitively plausible, that the modern democratic state — the elected and appointed officials who populate this large, weighty, resource-laden, institutionalized, highly prized ensemble of authoritative offices — is consistently unable or unwilling to act on its preferences when these diverge from the societal parallelogram of demands and resources¹⁴⁷ ? » Pour lui, les préférences des représentants de l'État en matière de politiques publiques sont au moins aussi importantes que celles des divers groupes de la société civile et l'État démocratique est rendu autonome par le fait qu'il peut, même lorsque les positions privilégiées par certains des groupes de la société civile sont différentes des siennes, obtenir, à partir de tactiques et stratégies, des victoires sur les projets discutés. Ainsi, ils vont contrôler le processus qui va faire en sorte que certaines demandes des groupes de la société civile seront marginalisées alors que d'autres seront utilisées dans l'élaboration d'un projet politique.

C'est ce pouvoir d'action qui est repris dans notre hypothèse de recherche alors que nous souhaitons ajouter à la problématique décrite par Nordlinger un second groupe de représentants de l'État. Dans cette séquence des événements qui va d'une conjoncture macroéconomique particulière où les groupes de la société civile vont lancer des propositions de changement jusqu'à l'annonce publique où les gouvernants présentent un projet politique précis impliquant plus d'un État, quel aura été l'impact des préférences des représentants du second État ?

¹⁴⁶Gamson, William A., *op. cit.*, 1975, page 11.

¹⁴⁷Nordlinger, Eric A., *op. cit.*, 1981, page 67.

Comment, dans l'élaboration de *leur* projet, auront-ils influencé le parcours observé dans le premier espace national ?

Dans une réponse à ces questions, il faut d'abord préciser que les actions des représentants du second État sont connues des représentants du premier État et qu'en bout de ligne, l'interprétation que ces derniers leur donneront influencera leur interaction avec les groupes de la société civile. Ensuite, nous rappelons que, pour obtenir une victoire politique sur le projet favorisé, les représentants de l'État doivent, pendant qu'ils construisent une coalition sociétale appuyant leur préférence définitive, s'assurer que leurs homologues du second État sont aussi prêts à s'engager dans une négociation bilatérale. Les conditions qu'ils poseront pour accepter un tel parcours doivent être au centre des éléments considérés par les représentants du premier État lorsqu'ils présenteront publiquement le projet politique. (Ces mêmes conditions peuvent également devenir l'élément qui amènera les représentants du premier État à vouloir abandonner un projet ou en privilégier un autre.)

Par ailleurs, les groupes de la société civile vont réagir aux actions et annonces (et, par extrapolation, à la préférence définitive) des représentants de l'État. Selon Nordlinger, cette réaction placera les représentants de l'État dans l'une de trois situations, après qu'ils auront cumulé des informations sur la position dominante présentée par les groupes les plus influents de la société civile. Ce n'est qu'après avoir déterminé laquelle de ces situations prévaut sur une question précise que les représentants de l'État choisiront le type d'actions nécessaires en vue de construire la coalition sociétale souhaitée.

Dans le type III, la position dominante exprimée par les principaux groupes converge vers la préférence définitive des gouvernants. Cet appui leur permet d'obtenir la mise en oeuvre

de la politique publique. Au type II, les représentants de l'État font face à une indifférence ou une neutralité chez les groupes dominants de la société civile au sujet du projet pour lequel ils ont préparé une préférence initiale et souhaitent porter à une préférence définitive. Dans ce cas, ils voudront éviter que, suite à une annonce publique, ces groupes se déplacent vers une position qui sera divergente à la leur. Leurs actions seront donc préparées de façon à transformer la compatibilité de la position dominante des groupes en un appui soutenu pour le projet. C'est ainsi que ces groupes en viendront à ajouter leurs voix à ceux qui, initialement, présentaient une position convergente. Le tout donnera aux gouvernants une situation similaire à celle du type III et leur permettra de mettre en oeuvre la politique publique. Finalement, au type I, il y a une divergence entre la préférence des gouvernants et celle dominante chez les groupes les plus influents. Cette situation laisse présager une dissonance entre les objectifs visés par les représentants de l'État et les demandes et positions des principaux groupes de la société civile. Nordlinger croit par contre que, dans un tel scénario, les représentants de l'État arriveront à réduire l'influence de ces groupes, en plus de réduire la cohérence de leur argumentation. Cela leur permettra de garder un contrôle serré sur l'orientation générale des discussions informelles et, en bout de ligne, de s'assurer que les projets qu'ils privilégient soient ceux qui sont au centre des débats. La victoire des représentants de l'État sera obtenue par le fait que les demandes de ces groupes ne prendront pas la forme de projets politiques.

Dans chacune de ces situations, Nordlinger présente la préférence des représentants de l'État comme étant à la fois antérieure à, et inspirée par, les positions des principaux groupes de la société civile. En fait, une application de son modèle nécessite d'abord et avant tout une mesure de la préférence initiale (qui pourra prendre une forme révisée) des représentants de

l'État sur un projet donné. Il soutient que : « The state is never neutral. At least some public officials have decided preferences with regard to every possible authoritative action and inaction, whereas practically all societal actors are indifferent to some issues. With state preferences serving as the reference point, the analysis can address all policy issues directly ¹⁴⁸. »

On comprend donc que les positions présentées par les divers groupes de la société civile se définissent en concordance avec les annonces faites par les gouvernants sur un projet donné (au cours desquelles ils ne donnent qu'une quantité contrôlée d'informations sur leur préférence définitive). Le tout permet aux représentants de l'État de préparer leurs préférences initiales (et les différentes révisions) alors qu'ils étudient les prises de position des groupes les plus influents de la société civile dans le cadre de la discussion informelle. C'est à cette période que les représentants de l'État font un choix des tactiques et stratégies qui seront utilisées alors qu'ils voient s'ils se trouvent dans la situation du type III, II ou I.

Bien qu'une quantité minimale d'informations doive être donnée au moment d'une annonce publique sur un projet politique, les détails de la préférence définitive ne sont connus que par les représentants de l'État eux-mêmes et, possiblement, par quelques intervenants clés de groupes de la société civile qui ont la confiance des gouvernants. Comprendre comment ils ont choisi cette préférence définitive est pourtant fondamental puisque c'est le résultat d'un parcours qui les aura mené d'une préférence initiale à un choix de tactiques et stratégies et à la construction d'une coalition sociétale appuyant le projet. Par ailleurs, la situation devient d'autant plus complexe lorsque l'on doit constamment s'assurer que les homologues du second État restent aussi parties prenantes au processus et obtiennent aussi les appuis recherchés dans

¹⁴⁸ *Ibid.*, page 18.

leur société civile. Pour des projets tels ceux étudiés dans cette thèse, ces derniers éléments sont prépondérants et en viendront à guider, en parallèle avec l'évolution de la discussion informelle dans l'espace national, les choix des représentants de l'État.

La position de Nordlinger sur ce qui guide les étapes de l'élaboration de la préférence étatique reste pourtant ambiguë. Pour lui, « a comprehensive, systematic inquiry into the origins of state preference would run up squarely against some exceptionally stubborn and difficult to circumvent analytical problems¹⁴⁹. » Plus loin, il mentionne par contre que : « Once state preferences are seen to derive not just from political pressures and reasons of self-interested expediency, but also from professional knowledge and 'certain frameworks of reasoning,' this suffices to give a partially divergent cast to the substantive content of state preferences¹⁵⁰. »

Cette problématique fait dire à Elizabeth Riddell-Dixon que : « Nordlinger's readers [...] must accept on faith that the state's preferences are internally generated and not, at least in part, the result of interaction with society or socialization to the dominant class in society¹⁵¹. » Il faut par contre comprendre que cette préférence n'est pas statique. Elle se transforme au fur et à mesure que les représentants de l'État obtiennent des informations sur les positions des groupes de la société civile (autant ceux qui s'opposent au projet que ceux qui l'appuient et ceux qui restent indifférents ou indécis) sur le projet discuté, ainsi que sur la préférence des homologues du second État. Allison et Halperin décrivent la nature intrinsèque des révisions constantes qui touchent la préférence des représentants de l'État. « In most cases, the policy and action

¹⁴⁹ *Ibid.*, page 26.

¹⁵⁰ *Ibid.*, page 34.

¹⁵¹ Riddell-Dixon, Elizabeth, « State Autonomy and Canadian Foreign Policy: The Case of Deep Seabed Mining », dans *Revue canadienne de science politique*, juin 1988, page 311.

decisions were compromises. Actual [state] behavior reflects programs, standard operating procedures, and interests of implementors, *as well as the relevant decisions*¹⁵². »

Autant pour la préférence initiale que pour celle définitive, il sera périlleux de sous-estimer l'influence des groupes de la société civile, de même que l'impact des discussions exploratoires menées auprès des représentants du second État, sur ce qui mène aux « relevant decisions ». Tel que décrit aux pages d'introduction, nous croyons d'ailleurs que les interactions entre les représentants des deux gouvernements nationaux doivent être présentées comme un élément central du processus que nous étudions. Notre hypothèse de recherche permet de déterminer son importance à partir d'une étude de cas où, après avoir préparé une préférence initiale, les représentants de l'État canadiens vont passer à une préférence définitive. Sans oublier l'influence des groupes de la société civile dans la préparation de la préférence initiale sur un accord de libre-échange global à partir d'une position dominante liée à trois possible situations (III, II ou I), nous croyons que, pour expliquer comment et pourquoi les représentants de l'État vont préparer une préférence définitive sur l'ALÉ, il faut s'intéresser à l'espace bilatéral.

Hypothèse de recherche sur l'impact des discussions exploratoires avec les homologues du second État dans la préparation d'une préférence définitive (espace bilatéral) :

Après avoir préparé une préférence initiale (laquelle pourra être modifiée), les représentants de l'État vont mener des discussions exploratoires avec leurs homologues du second État et c'est à partir de cette étape que les principales révisions au projet politique seront mises en oeuvre. Cette interaction pourra mener à la préparation d'une préférence définitive et en deviendra l'élément déterminant.

¹⁵² Allison, Graham T. et Morton H. Halperin, *op. cit.*, 1972, pages 70-71. Nous avons souligné.

Afin d'évaluer cette hypothèse de recherche, il faut reconnaître le postulat voulant que, dans sa relation avec les groupes de la société civile canadienne (espace national), l'État canadien est un acteur autonome qui a des préférences propres. Ceci laisse entendre que nous pourrons, par une étude des positions publiques des représentants de l'État sur une politique publique macroéconomique, décrire la composition (et son évolution) de la coalition sociétale qui appuie la préférence étatique. Nous pourrons aussi expliquer comment les représentants de l'État réduisent l'influence des groupes de la société civile qui s'opposent à sa préférence et amènent les groupes ayant une préférence compatible à les appuyer. Ces derniers éléments décrivent les relations politiques observables entre les gouvernants et les gouvernés au moment de l'élaboration d'un projet politique qui est de nature macroéconomique et qui est lié au thème de l'intégration économique nord-américaine. Par ailleurs, il faut accepter qu'il est possible de présenter une description schématisée des actions des représentants de l'État et que ceci nous permet de comprendre leur comportement. Nous devons en ce sens voir comment ils gèrent leur capacité d'action.

Autrement dit, nous donnons une valeur analytique à la séquence des événements alors que nous croyons qu'il y aura un ordre et que cet ordre sera contrôlé par les gouvernants. Par conséquent, les représentants de l'État pourront retarder leurs annonces publiques et nous croyons qu'ils le feront lorsque, notamment, ils seront engagés dans des discussions exploratoires avec leurs homologues du second État. Toutefois, avant de prendre part à de telles discussions, il est à anticiper qu'ils lanceront une activité de recherche sur la question débattue et qu'ils auront en ce sens « une préférence initiale ». Ainsi, nous contextualisons l'hypothèse de recherche en précisant qu'elle nous amène à vérifier si des discussions exploratoires ont eu

lieu entre les représentants des deux gouvernements nationaux, si les représentants de l'État ont préparé une préférence initiale, si les discussions exploratoires ont eu un impact sur la forme et la portée du projet (nous amenant à croire qu'il y a eu une révision des préférences), et, dans le cas où une négociation bilatérale est lancée, si elle est précédée de l'annonce de préférences définitives. Dans ce dernier cas, nous voudrions aussi voir si la préférence définitive est liée à des tactiques et stratégies qui permettent de montrer que les gouvernants ont construit des coalitions autour du projet et adapté leur préférence à cette fin.

1.6 Conclusion

D'étudier l'élaboration de projets visant à atteindre de nouvelles étapes d'intégration continentale demande à ce que plusieurs sources d'information soient retenues. Les nombreux ouvrages et articles publiés portant largement ou partiellement sur l'ALÉ et sur le processus qui a mené à son entrée en vigueur sont utilisés au chapitre 3. Il s'agit par contre dans ce cas de revenir *a posteriori* sur une période, une chose qui n'est pas encore possible pour la prochaine étape structurelle d'intégration continentale. Puisque nous cherchons à comparer les premiers temps de l'ALÉ à ceux d'une éventuelle UMNA, nous souhaitons utiliser une démarche parallèle pour les chapitres 3 et 4. En plus de consulter les sources secondaires portant sur l'ALÉ, nous allons donc retourner aux journaux et aux articles publiés au moment où ce cas d'étude était lui-même une idée d'un éventuel projet de libéralisation des échanges commerciaux.

L'intérêt porté à l'ALÉ ou à une éventuelle UMNA n'est toutefois pas le même partout

au pays et, par conséquent, n'est pas présenté dans toutes les publications de façon homogène. Dans le cas de l'ALÉ, nous retenons surtout des articles des quotidiens *The Globe and Mail*, *Financial Post*, *Le Devoir*, *Toronto Star* et de l'hebdomadaire *Maclean's* (ainsi que du quotidien américain *The New York Times*). Ces publications expliquent bien entendu le parti pris du Canada central, bien que certaines se donnent une visée « transcanadienne ». Il faut ici noter que notre objectif est de comprendre le message présenté au grand public par le pouvoir exécutif du gouvernement fédéral aux moments où il annonce sa préférence sur le projet mis de l'avant. Un message adapté aux différentes régions du pays ne sera utilisé qu'à la période qui suivra la fin de la négociation bilatérale, c'est-à-dire là où les gouvernants prépareront la mise en oeuvre de la politique publique. En ce sens, il est possible d'anticiper un message plutôt uniforme durant ce que nous avons appelé « la période de la discussion informelle » aux pages d'introduction. Ne garder que quelques publications, tout de même parmi les plus importantes du pays, nous apparaît donc suffisant compte tenu du type d'informations recherchées. La même explication est reprise pour le chapitre 4. Cette fois, nous ajoutons par contre le *National Post*, un quotidien fondé en octobre 1998, qui se donne également une visée « transcanadienne » ainsi que *La Presse* qui se démarque, durant la période étudiée, par l'attention donnée aux questions liées à l'intégration continentale par des cahiers spéciaux et des articles signés par des collaborateurs invités.

À partir des articles, des sources secondaires et des journaux, nous n'obtenons par contre qu'une description partielle des actions menées et des objectifs retenus. Il nous apparaît en ce sens essentiel d'ajouter des entretiens, lesquels nous permettent d'obtenir, sans intermédiaire, une description des faits venant directement de quelques uns des intervenants qui ont tenu un

rôle dans le processus qui a mené à l'ALÉ et qui participent à la discussion informelle sur une union monétaire et une union douanière. La liste des personnes rencontrées est présentée en Annexe 1. Elles ont été choisies *intuitu personae*, parce qu'elles ont un type particulier d'informations et parce que leur rôle (d'intervenant, de participant secondaire ou d'observateur) dans les processus étudiés leur donne une compétence. Les entretiens, d'une technique semi-directive, ont été menés entre septembre 2002 et janvier 2005. Les citations présentées le sont avec l'autorisation de l'interviewé.

Aux chapitres 3 et 4, certains intervenants, ou encore une certaine catégorie d'intervenants, provenant de la société civile (et de certaines sections démographiques et géographiques de celle-ci), sont cités plus souvent que d'autres. En fait, nous décrivons les réactions des minorités agissantes d'abord aux différentes périodes de l'histoire des relations économiques entre le Canada et les États-Unis, ensuite sur la période marquée par le débat sur l'ALÉ et finalement sur la période où l'on discute de l'idée d'une UMNA. Ces minorités agissantes s'imposent d'elles-mêmes. Les porte-parole de divers groupes de la société civile sont cités plus fréquemment que d'autres dans les journaux et un nombre limité d'intervenants choisissent de présenter une position publique sur les sujets étudiés ou même de publier des textes. Il s'avère impossible de donner une place égale à toutes les opinions ou encore de mettre de côté un intervenant qui tient un rôle prépondérant sur une question donnée. Nous montrons au chapitre 2 que certains doivent avoir une place plus importante que les autres en raison de leur influence sur divers groupes de la société civile. Ce sont ces intervenants qui tiennent un rôle prépondérant aux chapitres 3 et 4.

En soi, la période de la discussion sur une possible union monétaire ou encore une

possible union douanière renferme des thèmes que l'on ne retrouve pas dans la discussion sur un éventuel accord de libre-échange. Nous croyons pourtant que le comportement des gouvernants canadiens, de même que leurs relations politiques avec les gouvernés, sont similaires et permettent une comparaison. Cet élément nous permet de comprendre par anticipation la signification potentielle des événements décrits.

Pourtant, avant de passer aux études de cas, il est important de donner des précisions sur l'environnement économique général du continent nord-américain tel qu'observé au cours des dernières décennies. Afin de comprendre pourquoi une discussion informelle a pris forme, d'abord sur l'idée d'un ALÉ, puis sur l'idée d'une UMNA, il faut s'intéresser à l'évolution de la relation économique canado-américaine et aux grandes orientations qui ont été prises. Quels sont les principaux événements qui ont marqué l'histoire récente des politiques commerciale et monétaire américaines et canadiennes ? Le prochain chapitre présente un survol historique où les rôles et objectifs des gouvernants sont au centre de la présentation. Il donne ce contexte général qui nous permettra, par la suite, de centrer notre attention sur les périodes précises des études de cas.

Chapitre II

L'ordre monétaire mondial et la politique commerciale américaine

Le chapitre précédent a permis de présenter conceptuellement l'État et les différentes interprétations liées à ses relations avec la société civile. Nous avons décrit les postulats qui guideront cette thèse. Ils nous aideront à comprendre le rôle tenu par les individus ayant un pouvoir d'action à l'intérieur de l'appareil gouvernemental. Nous avons présenté les limites des approches et donné des indications préliminaires sur la façon dont nous lierons les énoncés présentés aux stratégies d'analyse décrites aux pages d'introduction.

Le tout doit par contre être inséré dans le contexte économique des dernières décennies, de façon à mieux comprendre les relations qui se sont développées entre les élites politiques et économiques du Canada et des États-Unis. Les « individus » qui nous intéressent d'abord et avant tout sont ceux que l'on retrouve au pouvoir exécutif des gouvernements nationaux des deux pays. Comme nous l'avons expliqué, cette thèse porte sur les préférences des représentants de l'État sur les enjeux liés à l'intégration économique nord-américaine. Nous nous intéressons à leur comportement et leurs interactions lorsque des projets macroéconomiques sont préparés. Dans cette activité, les gouvernants doivent par contre tenir compte du contexte international. Ils doivent opérer à l'intérieur d'une situation où les grands événements mondiaux comme les guerres, les récessions économiques majeures et les principaux courants politiques viennent

transformer la relation entre les marchés économiques et les États. Dans le cas du Canada, cela impose de s'intéresser au leadership américain, cette puissance économique, politique et militaire porteuse d'une vision arrêtée en ce qui a trait aux responsabilités de l'État et du marché dans la société moderne. Un survol historique permet de montrer que, durant la majeure partie du vingtième siècle, les États-Unis, cette « hyperpuissance », tiennent un rôle de premier plan dans la mise en oeuvre d'un monde où l'appareil étatique est dans un environnement de concurrence en vue d'attirer sur son territoire des capitaux et des investissements qui sont des plus volatiles. Nous souhaitons mieux comprendre les grands courants macroéconomiques des dernières décennies et voir ce que les élites politiques ont fait durant cette période, c'est-à-dire de voir comment ils ont revu leur rôle.

En tant que voisin de cette première puissance mondiale, le Canada est aux premières loges des actions américaines. La vaste majorité des auteurs canadiens que nous avons lié aux approches théoriques présentées au chapitre 1 s'intéressent à ce que l'on décrit comme étant « l'intégration continentale ». Il nous apparaît pourtant risqué de ne donner qu'une attention superficielle à ce phénomène. L'évolution de la place du Canada dans une économie continentale et de ses relations avec les États-Unis est complexe et ponctuée d'événements clés. Notre objectif n'est évidemment pas de présenter dans toutes ses nuances l'évolution des politiques commerciale et monétaire du Canada et des États-Unis. Nous nous limitons plutôt à un survol où nous nous intéressons particulièrement, dans une perspective canadienne, au contexte politique qui accompagne l'évolution du rôle de l'État et de la problématique de la souveraineté canadienne dans l'espace nord-américain.

Le chapitre 2 est lié à des objectifs précis. D'abord, nous rappelons qu'aux pages

d'introduction, nous avons mentionné que les concepts « d'autonomie de l'État » et de « relation de pouvoir asymétrique » sont centraux à cette thèse dans le sens où nous étudions des projets macroéconomiques impliquant plus d'un État. Cela laisse entendre qu'autant l'espace national que bilatéral prendront une place dominante dans notre réflexion. Nous avons d'ailleurs préparé une hypothèse de recherche (voir chapitre 1) où une juxtaposition des deux espaces est sous-entendue dans la problématique lancée. Suivant cette description, le chapitre 2 est un entrecroisement où, après avoir présenté les principaux éléments liés à l'évolution des politiques commerciale et monétaire américaines durant une période donnée, nous présentons le parcours suivi par le Canada durant cette même période. Ce modèle est ensuite répété pour les périodes subséquentes. C'est de cette façon que nous nous intéressons aux éléments de continuité et de rupture qui marquent les relations économiques canado-américaines, mais aussi aux dialogues, qui peuvent être vastes ou restreints, officiels ou informels, dans les espaces national et bilatéral.

Robert Bothwell rappelle que le Canada est généralement présenté comme étant « in a state of sovereign ambiguity » dans cet espace continental qu'est l'Amérique du Nord.¹ Suivant cette description, on dira que les réflexions et comportements des élites politiques, économiques et sociales canadiennes sur les projets macroéconomiques impliquant plus d'un État ne peuvent être compris que si l'on donne d'abord des indications sur la relation de pouvoir asymétrique entre le Canada et les États-Unis. Nous devons en ce sens décrire les grandes orientations lancées par les gouvernants américains durant les dernières décennies sur les politiques commerciale et monétaire et ensuite s'intéresser à la réaction canadienne aux principaux

¹Bothwell, Robert, « Friendly, Familiar, Foreign, and Near », dans Maureen Appel Molot et Fen Osler Hampson (dir.), *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000*, Don Mills, Oxford University Press, 2000, page 166.

événements. Notre hypothèse de recherche fait mention de l'importance que nous donnons aux interactions entre les deux groupes de représentants de l'État. Nous voulons voir comment elles influencent l'élaboration des projets politiques chez les gouvernants canadiens et, ensuite, voir quel impact elles ont sur les efforts lancés par les représentants de l'État en vue de construire des coalitions qui appuieront les projets privilégiés.

C'est de cette façon que nous arrivons au concept d'autonomie de l'État. Le chapitre 2, mais surtout les études de cas, permettent d'évaluer le contrôle qu'obtiennent les représentants de l'État sur les projets sélectionnés dans leurs relations avec les groupes de la société civile. Nous anticipons que seulement quelques groupes de la société civile (et possiblement même aucun groupe) seront informés du détail des discussions ayant cours entre les deux groupes de représentants de l'État sur un projet politique. (Nous reconnaissons tout de même qu'il est de plus en plus en vogue pour les représentants de l'État d'organiser des consultations ciblées portant sur les processus d'élaboration des politiques publiques et que les médias présentent généralement cette activité comme une nouvelle donne de la gouvernance.) Ce contrôle qu'ont les gouvernants sur la diffusion des informations est central à leur habilité à lier leurs actions sur des projets précis à des tactiques et des stratégies. De plus, il semble clair que ce n'est qu'à partir d'un certain niveau d'autonomie que l'élite politique canadienne arrivera à donner, sur le moyen et le long termes, une cohérence dans ses prises de position face aux grandes orientations lancées par les gouvernants américains. Nous souhaitons montrer dans ce chapitre que les choix faits par les représentants de l'État canadiens sont délibérés et qu'ils dominent les processus d'élaboration des politiques publiques dans l'espace national. En étudiant l'évolution du Canada et de l'ordre mondial, nous donnons des indications qui permettent de mieux

comprendre pourquoi certaines discussions informelles prendront forme sur des projets macroéconomiques précis et pourquoi certaines propositions retiennent l'attention des médias et des élites politiques et économiques.

En fait, ce qu'il faut voir, et c'est sans doute là une des principales contributions de ce chapitre à cette thèse, c'est que le déplacement durant les dernières décennies vers des politiques « de marché », et tout ce que l'on regroupe sous le label de la « mondialisation », rend certains projets (par exemple ceux que l'on pourrait voir comme étant menés par un nationalisme économique) plus difficile à présenter. Cela change le rapport de force entre les divers groupes d'intérêt de la société civile et amène certaines prises de position chez les représentants de l'État. Ce chapitre permet de comprendre l'origine de ces choix et les fondements qui les accompagnent.

Tel qu'évoqué plus haut, il faut comprendre tout cela à partir d'une séquence formée de deux étapes. D'abord, il faut étudier les principaux déplacements aux États-Unis sur les questions liées aux politiques commerciales et monétaires. Ensuite, suivant cette position du Canada comme partenaire secondaire de l'espace économique continental, il faut voir comment les grandes évolutions sur les questions présentées influencent l'interaction entre l'État comme structure du pouvoir et le marché économique. Tout cela modifie « la gouvernance » dans l'espace national et doit être présenté en vue d'obtenir des indications préliminaires sur les divers rapports de force que l'on retrouve de façon implicite dans nos descriptions des chapitres 3 et 4.

En dernier lieu, le chapitre 2 a comme objectif de présenter le contexte général des dernières décennies, le tout nous permettant, aux études de cas des chapitres 3 et 4, de centrer

notre attention sur les périodes sélectionnées et sur des éléments précis à l'intérieur de ces périodes. Il nous apparaît important de pouvoir séparer le survol historique des études de cas. D'avoir tenté de faire les deux en même temps aurait mené à des difficultés de présentation majeures.

En somme, ce chapitre nous permet d'expliquer que le rôle de l'État dans la sphère économique a changé au fil des décennies. Cette transformation est clé puisqu'elle permet de comprendre ce qui encadre les arguments des principaux participants à une discussion informelle dans l'espace national. Tel qu'expliqué plus haut, le déplacement des politiques macroéconomiques basées sur l'approche keynésienne vers des politiques « de marché » influencées par la déréglementation apporte un intérêt envers certains projets macroéconomiques plutôt que d'autres et il devient en ce sens important de décrire ces déplacements avant de passer aux études de cas et au chapitre d'analyse. Par surcroît, l'interdépendance économique a plusieurs effets qui se présentent dans les relations politiques et dans les calculs stratégiques des élites et des groupes. En retour, le phénomène viendra influencer la façon dont seront perçues les relations économiques canado-américaines dans l'espace national et aura un impact sur l'orientation que prendra « l'humeur générale » sur les différentes questions, aux différentes périodes. Notre survol historique nous permet de nous intéresser à cette problématique.

2.1 Avant-propos

Nous devons d'abord rappeler que cette période que Karl Polanyi a nommé la « grande transformation », ² c'est-à-dire cette transition entre un marché économique inspiré du principe du laissez-faire à celui dominé par une approche plus sociale-démocrate décrite par l'importance de l'État-providence keynésien, a amené de nouvelles réglementations étatiques et la prolifération des industries de production de masse. Par contre, à partir de la période d'après-guerre, et tout particulièrement depuis les années 1970, l'interventionnisme étatique s'atténue et laisse de plus en plus de place à un regain de pouvoir des marchés financiers. On voit aussi l'implantation d'un monde économique centré sur l'industrie du service où les développements technologiques en matière de communication et de transport redéfinissent l'industrie traditionnelle et ouvrent la voie à une nouvelle façon de faire des affaires. Le leadership américain est fondamental dans ce déplacement et nous devons l'expliquer pour comprendre l'édification de ce que Paul Hirst et Grahame Thompson appellent « l'économie mondiale 'internationalisée' ». ³

Les dernières décennies ont montré que les États-Unis souhaitent, par dessus tout, une libéralisation des marchés chez leurs partenaires commerciaux qui sous-tend à l'intégration économique régionale. Il est entendu que, durant les cinquante dernières années, les développements les plus importants sur cette question ont été observés en Europe de l'Ouest.

²Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, New York, Rinehart, 1944, chapitre 2.

³Hirst, Paul et Grahame Thompson, *op. cit.*, 1996, chapitre 1.

Le gouvernement américain s'est voulu un des principaux artisans de l'intégration économique dans cette partie du monde, y voyant un moyen de se doter d'un partenaire prospère, capable d'acheter des exportations rendues nécessaires au maintien du niveau de richesse acquis. L'intégration, centrée autour de l'imposante base économique de l'Allemagne de l'Ouest, s'avérait aussi une façon pour le pouvoir exécutif américain de voir à la stabilité à long terme du continent européen et de s'assurer d'un partenaire fort et uni dans la Guerre froide. L'influence américaine sur le parcours ouest-européen de la fin des années 1940 et des années 1950 ne s'arrête par contre pas ni à cette région, ni à cette période.⁴

Nous expliquons dans ce chapitre que cette poussée vers la libéralisation des échanges et l'intégration des sphères économiques nationales dans un ordre internationalisé prend forme dans les années 1930 et touche le Canada de manière intrinsèque. Resté à l'écart des arrangements préférentiels du dix-neuvième siècle, les États-Unis opéraient une politique commerciale protectionniste à cette période. Robert A. Pastor rappelle d'ailleurs que : « In the nineteenth century, the tariff was not only considered synonymous [*sic*] with trade policy but also with U.S. foreign economic policy⁵. » Dans la première partie du vingtième siècle, on voit encore d'importants projets de loi sur les tarifs dont le *Emergency Tariff Act* (1921), ainsi que les projets de loi Fordney-McCumber (1922) et Smoot-Hawley (1929).

Plus que toute autre action, le *Tariff Act of 1930* est important et en viendra à marquer

⁴Parmi les exemples les plus récents, le président George W. Bush s'impose lors des débats entre pays européens sur l'idée d'une intervention militaire en Irak et sur une possible adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Bumiller, Elisabeth, « Praising Alliance, Bush Asks Europe to Work with U.S. », dans *The New York Times*, 1^{er} juin 2003, page A1; Jarreau, Patrick, « À Istanbul, George Bush fait l'éloge de la Turquie », dans *Le Monde*, 29 juin 2004, page 3.

⁵Pastor, Robert A., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley, University of California Press, 1980, page 69. Sur les différents projets de loi sur les tarifs dans l'histoire américaine, voir Sidney Ratner, *The Tariff in American History*, New York, D. Van Nostrand Company, 1972.

la fin d'une période. Aux États-Unis et ailleurs dans le monde, le projet de loi Smoot-Hawley fera la manchette et pas moins de cinquante-trois pays vont exprimer leur mécontentement et leurs préoccupations face à son adoption.⁶ Aux États-Unis, des membres de la communauté d'affaires, et plus particulièrement des représentants du secteur automobile, vont se joindre à une myriade d'économistes demandant au Président de poser son veto au projet de loi. Pourtant, le *Tariff Act of 1930*, vu comme une façon de protéger les producteurs agricoles et les manufacturiers face au ralentissement économique, sera ratifié. Dans les mois qui suivent, un à la suite de l'autre, toute une série de pays, dont le Canada, décident de hausser leurs tarifs et quotas comme mesure de représailles. Pour sa part, la Grande-Bretagne va, par les Accords d'Ottawa de 1932, se retrancher derrière un large amalgame de tarifs préférentiels. Subséquemment, les échanges commerciaux entre les nations chutent de façon dramatique et la profonde dépression économique connue à la suite d'un ralentissement de la production industrielle aux États-Unis et du crash boursier d'octobre 1929 prend une dimension mondiale.

La Constitution américaine donne au pouvoir législatif la responsabilité de conduire les relations commerciales avec les partenaires étrangers. Toutefois, le choc du projet de loi Smoot-Hawley, la pratique générale qui apparaît avec la Guerre froide et la force économique américaine amènent le pouvoir exécutif de ce pays, autant sous la bannière démocrate que républicaine, à mener certaines idées au rang de postulats. D'abord, on en vient à reconnaître le Congrès comme une entité décentralisée qui va réagir à des crises immédiates et aux pressions des groupes d'intérêts locaux et régionaux. Dès 1935, E.E. Schattschneider explique qu'il est périlleux de s'en remettre au Congrès pour la conduite de la politique commerciale

⁶Pastor, Robert A., *op. cit.*, 1980, page 81.

internationale.⁷ Ensuite, on s'entend pour dire qu'il en reviendra au pouvoir exécutif d'assurer la libéralisation des échanges, autant au niveau national qu'international, et que cette action deviendra le garant de l'influence et du prestige américains dans le giron des pays industrialisés, permettant, par la mise en oeuvre de convergences, aux entreprises et investisseurs américains de s'imposer sur les marchés étrangers. Cette fonction du pouvoir exécutif ne sera par contre donnée que selon un contrôle serré et restrictif, le Congrès gardant son rôle en ce qui concerne la politique commerciale, de même que ses velléités protectionnistes. Finalement, on reconnaît un lien corrélatif entre l'atteinte et le maintien d'un hégémonisme économique et les activités militaires et politiques. Pendant que l'on prendra une position diplomatique « passive » face à l'Union soviétique durant la Guerre froide, on voudra renforcer ses positions chez les pays alliés, voire s'imposer, par toute une série d'actions. Henry Kissinger explique que cette approche naît des expériences des années 1930 et 1940. « From the New Deal came the belief that threats to political stability arise primarily from gaps between economic and social expectations and reality, hence the Marshall Plan; from the Second World War America learned that the best protection against aggression is having overwhelming power and the willingness to use it, hence the Atlantic Alliance⁸. »

Du côté du Canada, on rappellera que de construire et maintenir une union canadienne s'est, dès le départ, avéré un défi de taille. Au début du dix-neuvième siècle, les États-Unis représentent une menace militaire pour les colonies de l'Amérique du Nord britannique et plusieurs débattent la perspective d'une éventuelle absorption politique à l'intérieur de l'union

⁷Schattschneider, E.E., *op. cit.*, 1975 [1935], pages 283-293.

⁸Kissinger, Henry, *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994, page 456.

américaine.⁹ Sans disparaître, ce scénario mène ensuite à la construction d'une identité politique et économique distinctement canadienne durant la période se situant entre la mise en oeuvre du principe de gouvernement responsable et la ratification du Statut de Westminster. Les développements industriels et l'amélioration des moyens de transport et de communication accentuent cependant les liens entre les nations nord-américaines et les alliances militaires apportent une synergie entre des peuples soumis aux mêmes impératifs.

Suite à la Seconde Guerre mondiale, il devient difficile pour le Canada de se reconforter dans une identité qui se retrouverait loin des grands courants culturels et économiques populaires aux États-Unis. Après le déclin en tant que puissances des principaux pays d'Europe de l'Ouest et durant la période de la Guerre froide (et, plus particulièrement, suite à la crise du canal de Suez en 1956), le pouvoir politique américain prend une position prépondérante dans la construction de l'ordre mondial. Le Canada trouve alors sa place comme champion du multilatéralisme (et des institutions multilatérales), de même qu'en combinant son rôle en tant qu'allié loyal de la politique étrangère américaine à l'influence que pouvait lui donner son statut de « puissance moyenne ».¹⁰

La compatibilité des objectifs et des préférences lancés à cette période entre les deux pays fait en sorte que, durant les années 1970 et 1980, certaines élites canadiennes proposent des négociations bilatérales en vue de créer des règles et des mécanismes portant sur les relations commerciales canado-américaines. Plusieurs prédisent qu'une telle action mènera à

⁹Voir, entre autres, Goldwin Smith, *Canada and the Canadian Question*, New York, Macmillan and Co., 1891; Moffet, Samuel, *The Americanization of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972 [1907].

¹⁰Il est difficile de trouver un consensus sur la définition à donner aux expressions « puissance moyenne » et « middlepowermanship ». Pour une synthèse des différentes positions, voir Mark Neufeld, *op. cit.*, automne 1995, pages 7-29.

une union politique entre les deux pays et le ton de leur mise en garde n'est pas sans rappeler celui utilisé durant les années 1870 et 1880, de même que durant les campagnes électorales de 1891 et de 1911. Pourtant, devant les progrès de l'intégration économique continentale suite aux accords de libre-échange de 1989 et de 1994, il semble bien que l'option du multilatéralisme ne soit plus qu'accessoire pour le Canada. Plusieurs suggèrent maintenant qu'il est temps pour le pays d'emprunter une voie encore plus continentaliste sur les questions de la main-d'oeuvre, de l'immigration, de la sécurité à la frontière, de la mobilité des capitaux, ainsi que des politiques commerciale, fiscale et monétaire (voir chapitre 4).

Une telle situation économique, bien loin du régime préférentiel impérial de la Grande-Bretagne, amène un continentalisme que nous décrivons dans ce chapitre. Nous souhaitons voir, en nous intéressant aux grandes questions macroéconomiques, comment le Canada et ses élites se sont taillé une place dans ce regroupement régional dominé par les États-Unis.

2.2 Les premiers élans bilatéralistes et le continentalisme en matière de défense

Tout au long du dix-neuvième siècle, et au début du vingtième siècle, les partenaires commerciaux des États-Unis sont touchés par ses politiques commerciales protectionnistes. Le Canada n'y fait pas exception et l'histoire de sa politique commerciale est marquée non seulement par les projets de lois sur les tarifs énumérés en introduction mais aussi par des événements comme la décision du gouvernement américain d'abroger le traité de Réciprocité

dès 1866¹¹ et par le refus du président Ulysses Grant, lors des négociations américano-britanniques qui mènent au traité de Washington (1871), de lancer de nouvelles discussions sur la réciprocité.¹²

(Ceci est présenté sans pour autant oublier les tarifs de la Politique nationale du gouvernement de John A. Macdonald, laquelle sera subséquemment louangée par plusieurs membres de l'élite politique et économique canadienne sur une longue période, de Robert Borden à Arthur Meighen, et aussi par la Anti-Reciprocity League et la Canadian National League formées à Montréal et à Toronto, de même que par des membres des milieux des affaires et des finances, ainsi que par des fabricants de produits manufacturés. À l'opposé, il y a des efforts de réduction des barrières tarifaires marqués, en particulier, par le traité de Réciprocité de 1854, par le traité de 1911 qui prévoit le libre échange d'une longue liste de ressources naturelles et de quelques produits manufacturés mais qui ne sera pas ratifié par la Chambre des communes, de même que par le projet de loi Underwood-Simmons sur les tarifs, en 1913.)

Cependant, c'est dès 1932 que des membres de l'élite politique américaine tentent de renverser la tendance protectionniste incarnée par le *Tariff Act of 1930*, croyant que des

¹¹Ce traité, négocié par le secrétaire d'État William Marcy et le gouverneur général lord James Elgin, est signé en juin 1854. Il donne un accès libre aux récoltes et aux produits de l'Amérique du Nord britannique sur le marché américain et donne aux Américains un accès au passage du fleuve Saint-Laurent ainsi qu'un plein accès aux ports de mer de l'Amérique du Nord britannique et un droit de pêche illimité le long des côtes des colonies. Selon W.L. Morton, la décision américaine sur l'abrogation était une tactique en vue d'apaiser le sentiment anti-britannique dans les États du Nord des États-Unis. On croit alors que la politique de non-intervention de la Grande-Bretagne a prolongé, voir aggravé, la Guerre civile américaine en donnant un appui tacite aux États du Sud. Morton, W.L., *The Critical Years: The Union of British North America 1857-1873*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1964, pages 138-139, 171, 185-187.

¹²Le président Grant, comme plusieurs autres Américains, croit que l'expérience confédérative canadienne ne va pas durer. Ainsi, il refuse d'acquiescer aux demandes canadiennes telles que présentées par le premier ministre Macdonald puisqu'il juge que le Dominion sera prompt à demander l'annexion aux États-Unis. Il croit que la froideur de son gouvernement sur la question de la réciprocité fera augmenter les pressions locales au Canada pour une adhésion des provinces à la république américaine. Nevins, Allan, *Hamilton Fish: The Inner History of the Grant Administration*, New York, F. Ungar Publishing, 1940, pages 216, 217 et 300.

échanges libéralisés créeront la stabilité politique nécessaire à la coopération internationale. L'un d'eux est Cordell Hull. Élu pour la première fois au Congrès en 1907, il est nommé secrétaire d'État sous le président Franklin D. Roosevelt. Nettement favorable au libre-échange, Hull doit surmonter des obstacles importants à ses débuts. D'abord, le Président n'a pas une position arrêtée sur la question des tarifs. Tel que le notent Harry Hawkins et Janet Norwood, « Roosevelt was not well-versed in tariff matters, and he straddled the issue, at times calling for protectionism and the cost-equalization formula and at other times advocating the lowering of tariff barriers in order to increase trade¹³. » C'est ainsi que les actions américaines sur la scène internationale deviennent ambivalentes. On remarque, par exemple, que les États-Unis font fi des difficultés britanniques en annonçant, en avril 1933, une interdiction des exportations d'or et en réaffirmant (et réévaluant) la fixité du dollar à l'or le 31 janvier 1934.

Cette position est importante puisque la valeur de la livre sterling avait chuté abruptement en 1931, forçant ce pays à réduire le niveau de ses liquidités internationales en vue de freiner la tendance et à abandonner l'étalon-or au mois de septembre 1931.¹⁴ Cette action amène le retrait d'une quantité importante d'or des réserves, le tout venant contraindre les banques centrales des principales économies du monde à hausser leurs taux d'intérêt. On

¹³Hawkins, Harry et Janet Norwood, « The Legislative Basis of United States Commercial Policy », dans William B. Kelly (dir.), *Studies in United States Commercial Policy*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1963, page 69, note I. Voir aussi Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull, Volume One*, Londres, Hodder & Stoughton Ltd., 1948, pages 353-354.

¹⁴L'étalon-or, abandonné au moment de la crise financière internationale de 1914, est repris par la Grande-Bretagne en avril 1925, suite à d'importantes pressions nationales et internationales. On ne préfère alors aucune autre parité que celle d'avant-guerre. Dans l'ensemble, la décision était largement souhaitée par l'élite politique et financière américaine puisqu'elle permettait une pleine convertibilité entre le dollar et la livre sterling (le gouvernement américain était retourné à son ancienne parité à l'or dès juin 1919), en plus de se présenter comme un élément fondamental d'un retour à une stabilité monétaire internationale. Fred L. Block souligne que : « For American international bankers, the stabilization of the pound was seen to be in America's interest because it was a major step toward the stabilization of the general European monetary situation, a prerequisite for the attainment of American financial and trading ambitions. » Block, Fred L., *The Origins of International Economic Disorder*, Berkeley, University of California Press, 1977, page 16.

obtient alors un ralentissement encore plus dramatique de l'économie et le marasme touche tout particulièrement l'hégémonie britannique, réduisant le prestige de l'Empire à la force de ses possessions coloniales.¹⁵

Devant le désordre créé par l'instabilité des monnaies et par la faible coopération internationale, une conférence réunissant des délégations de soixante-quatre pays est organisée à Londres en juillet 1933 par la Société des Nations. Hull propose alors des négociations multilatérales sur les échanges commerciaux mais il n'obtient pas les appuis nécessaires. Il va plutôt se rabattre sur des négociations bilatérales, alors vues comme « the next best method of reducing trade barriers ». ¹⁶ C'est ainsi que sera négocié le *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934. Le traité montrait que le gouvernement américain souhaitait briser le régime préférentiel impérial de la Grande-Bretagne et il est important parce que le Congrès accepte de donner au Président le pouvoir (tout de même limité à de courtes périodes) de négocier des ententes commerciales avec des gouvernements étrangers et de ne se donner qu'une action limitée dans le processus de ratification de toute entente signée par le Président. On obtient alors « [a] dramatic [...] shift in U.S. policy priorities from a historical embrace of protectionism to a forceful pursuit of global trade liberalization¹⁷. »

L'élan bilatéraliste lancé par la politique commerciale américaine telle que préparée sous

¹⁵ L'élite politique de la Grande-Bretagne croit qu'une reprise économique passe par une augmentation des échanges avec les dominions et les colonies. En ce sens, elle négocie une série d'ententes bilatérales favorisant l'achat de produits britanniques ou le remboursement de sommes qui lui sont dues. Elle impose aussi un embargo sur les exportations à longue échéance de capitaux, à l'exception de celles à l'intérieur de l'Empire. Cela lui permettra de maintenir une certaine prépondérance pour la livre sterling comme monnaie mondiale.

¹⁶ Hull, Cordell, *op. cit.*, 1948, page 356.

¹⁷ Cohen, Stephen D., Paul, Joel R. et Robert A. Blecker, *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy: Economics, Politics, Laws, and Issues*, Boulder, Westview Press, 1996, page 3.

L'Acte de 1934 mène à la ratification de l'accord commercial de 1935 entre le Canada et les États-Unis, puis à celui de 1938 entre le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis. Pour le Canada, cette entente tripartite élimine l'accès préférentiel donné à certains de ses produits comme le blé et le bois en Grande-Bretagne depuis 1933 mais, en retour, lui donne un accès renforcé au marché américain pour ses produits d'exportation. On note aussi qu'en plus d'être acheteurs de ces biens, les Américains deviennent, dans certains secteurs (en particulier ceux des mines et des industries métallurgique et pétrolière), les principaux producteurs.¹⁸ C'est ainsi qu'à la fin des années 1930, « the trend toward continental integration [for the Canadian economy and] the economy of the United States was making its deepest inroads since the old Reciprocity Treaty of the mid 19th century¹⁹. » Pendant que la Grande-Bretagne reste le principal marché d'exportation canadien pour les produits traditionnels de l'agriculture, les États-Unis deviennent le plus important lieu d'exportation des nouveaux « staples » de la période qui suit la Première Guerre mondiale.²⁰

Les ententes de 1935 et de 1938, négociées du côté canadien par une équipe menée par Norman Robertson, Dana Wilgress et Hector McKinnon, sont bien accueillies puisqu'elles sont en continuité avec l'approche lancée autant par les conservateurs dirigés par Richard B. Bennett

¹⁸L'année 1922 devient le premier moment où le total des investissements américains au Canada représente une somme plus grande que celle des investissements britanniques. Plus qu'une statistique, cet état de choses est important en ce sens que les investissements britanniques sont principalement composés de bons du Trésor et d'actions minoritaires dans des entreprises. Ce type d'investissements est perçu comme étant plutôt inoffensif par les adeptes du nationalisme économique canadien. Il en va par contre autrement des investissements américains, principalement faits sous forme directe, par l'exploitation de filiales dirigées à partir de sociétés mères aux États-Unis.

¹⁹White, Randall, *Fur Trade to Free Trade: Putting the Canada-U.S. Trade Agreement in Historical Perspective*, 2^e édition, Toronto, Dundurn Press, 1989, page 113.

²⁰On estime qu'entre 1919 et 1939, près de 90 pour cent de la production de papier journal est exportée à l'extérieur du Canada et qu'environ 75 pour cent de ce total est expédié aux États-Unis. Thompson, John H., *Canada 1922-1939: Decades of Discord*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1985, pages 78 et 342. Voir aussi *Ibid.*, page 80 pour une présentation de l'importance du contrôle américain du secteur canadien des pâtes et papiers.

que par les libéraux dirigés par W.L. Mackenzie King. (Il s'agit d'une période où on retrouve une absence marquée d'une politique partisane distinctive entre ces deux partis politiques lorsqu'il est question des relations canado-américaines.²¹) À ce sujet, il faut d'abord rappeler qu'au tournant des années 1930, les relations entre le Canada et les États-Unis sont plutôt tendues, ce qui s'explique par la guerre des tarifs et par ce qui est perçu comme une profonde indifférence du président Herbert Hoover à l'égard du Canada. L'arrivée au pouvoir de Roosevelt en 1933 apaise les relations entre les deux gouvernements et, dès 1935, King reprend le collier de la négociation déjà amorcée par Bennett en vue d'arriver à la ratification d'un accord commercial bilatéral. L'accord signé en novembre 1935 engage le Canada à réduire ses tarifs sur des biens comme les instruments de la ferme, les automobiles, les appareils électriques et l'essence. En retour, les États-Unis réduisent leurs droits de douanes sur des produits comme les bovins, les produits laitiers, le poisson et le bois. Dans l'ensemble, l'accord ramène les tarifs sur la plupart des marchandises à un niveau similaire à celui utilisé en 1920.

En ce qui concerne les politiques monétaires, une entente tripartite est ratifiée en 1936 et prévoit une fixité entre les taux de change des États-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne. Plutôt symbolique, l'entente est décrite de la façon suivante par Charles P. Kindleberger :

The Tripartite Monetary Agreement committed the major powers to almost nothing, but constituted a significant step in rebuilding the international economic system. [...] Each treasury [...] would be prepared to execute support orders for the other and hold the exchange for twenty-four hours, when it could ask for conversion into gold. The United States was ready to make gold available against dollars, and the obverse for Britain and France when they were not on the gold standard. [...] The statement in the Tripartite Declaration that the 'constant object of policy is to maintain equilibrium in international exchange and to avoid utmost disturbance there by monetary

²¹Voir, par exemple, *Ibid.*, page 306.

action' represented a fundamental change.²²

Ce projet sous-entend un rôle plus important pour les gouvernements dans le maintien d'une stabilité du système. Durant ces années, une partie de l'élite politique américaine expliquait le marasme économique des années 1930 par l'emprise jugée excessive de la communauté financière de New York sur les politiques monétaires du pays.²³ En annonçant l'abandon de l'étalon-or en avril 1933, le président Roosevelt avait présenté ce régime monétaire comme faisant partie des « 'old fetishes of so-called international bankers' »²⁴. Il avait donc choisi de soutirer le contrôle de la politique monétaire internationale à la Banque de réserve fédérale de New York et de le remettre au Trésor américain.

L'entente tripartie, en plus de renforcer la vision de Roosevelt au sujet du rôle du gouvernement dans la politique monétaire, mène à un monde défini autour de cinq grandes régions monétaires dont les plus dominantes sont les États-Unis, la région du sterling (comprenant la Grande-Bretagne et les membres du Commonwealth), et ce qui est présenté comme le « gold bloc », c'est à-dire six pays d'Europe continentale qui favorisent toujours l'étalon-or.²⁵ L'entente est aussi notoire par le fait qu'elle amène trois des principaux acteurs économiques du monde à rechercher conjointement un équilibre dans les taux de change

²²Kindleberger, Charles P., *op. cit.*, 1986, pages 255, 257 et 259. L'entente tripartie de 1936 sera plus tard élargie en vue d'inclure la Belgique, les Pays-Bas et la Suisse.

²³Pour comprendre l'influence des réserves régionales sur la politique monétaire américaine, il faut rappeler que ce n'est qu'en 1914 qu'est créée la Réserve fédérale américaine. Jusque-là, les États-Unis n'ont pas de banque centrale, une situation plutôt inusitée pour une nation industrialisée.

²⁴Cité dans Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, New York, Oxford University Press, 1979, page 54.

²⁵Mené par la France, ce groupe comprend aussi la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et la Suisse. Il a été formellement constitué en juillet 1933 mais ne présentait pas d'organisation officielle.

internationaux par l'entremise d'une attention gouvernementale beaucoup plus importante à l'endroit des politiques de dépenses et de taxation. Au moment de la récession de l'automne 1937, il est généralement accepté qu'une présentation par les gouvernements de budgets déficitaires est une façon d'obtenir une reprise économique. On expliquera que : « The Keynesian approach [in economic theory] involved a shift of emphasis away from the 'monetary' effects of monetary policy — that is, the effects on the stock-of money — to the 'credit' effects — that is, the effects on interest rates²⁶. »

L'influence de John Maynard Keynes (mais aussi de William Beveridge et de James Burnham), de même que les préparations militaires allemandes dans le Rhineland (Allemagne de l'Ouest) en 1936, l'union politique entre l'Autriche et l'Allemagne en 1938, le constat d'un Accord de Munich (septembre 1938) perverti par les ambitions impérialistes des gouvernants allemands (et, en mars 1939, l'occupation militaire des forces allemandes en Tchécoslovaquie), amènent le gouvernement britannique à se préparer pour la guerre en imposant des hausses d'impôts à ses citoyens et en augmentant ses niveaux d'emprunts.

Les stratégies d'apaisement menées à Munich par les pays démocratiques sont vaines et l'Allemagne attaque la Pologne en septembre 1939. Le Canada suit la Grande-Bretagne dans le conflit et, subséquemment, obtient une large croissance de son PIB,²⁷ une baisse importante du nombre de personnes sans emploi et des hausses dans les productions d'acier et d'équipements de transport. Il n'arrive par contre pas à développer une industrie de production

²⁶Friedman, Milton et Anna Jacobson Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867-1960*, Princeton, Princeton University Press, 1971 [1963], page 534.

²⁷Le PIB canadien augmente de 47,8 pour cent entre 1939 et 1941. Urquhart M.C. et K.A.H. Buckley (dir.), *Historical Statistics of Canada*, Toronto, The Macmillan Company of Canada Ltd, 1965, page 130.

d'armes qui soit indépendante de celle britannique²⁸ et, en retour, l'Angleterre s'approvisionne très peu à partir du Canada durant les premiers mois de la guerre. Les troupes canadiennes vont même recevoir des équipements fabriqués à l'extérieur du pays.

Entre temps, le gouvernement doit composer avec une situation économique bien liée à la guerre, c'est-à-dire avec la crainte de voir une hausse incontrôlée de l'inflation.²⁹ Cherchant à maintenir les réserves canadiennes de dollars américains, la Foreign Exchange Control Board procède à une dévaluation du dollar canadien atteignant dix pour cent et impose des restrictions sur l'achat de liquidités américaines. Cette décision est guidée par le fait que, depuis les années 1930, le commerce extérieur du Canada présente un surplus dans ses échanges avec le Royaume-Uni mais un déficit dans ceux avec les États-Unis. Cette position devient inquiétante pour le Canada à partir du moment où la Grande-Bretagne a de la difficulté à financer ses achats de matériels de guerre aux États-Unis.

Les États-Unis proposent alors à la Grande-Bretagne un plan favorisant les échanges bilatéraux entre les deux pays (voir section 2.3), sous des conditions qui risquent d'amener un transfert des contrats d'approvisionnements britanniques du Canada vers les États-Unis. Décidément à court de dollars américains, le gouvernement canadien ne peut perdre ses ventes aux garnisons britanniques et offre à la Grande-Bretagne de financer ses achats faits au Canada. Cela n'est toutefois pas suffisant et, en avril 1941, King se rend aux États-Unis afin d'offrir à Roosevelt d'approvisionner son gouvernement en munitions, en aluminium et en navires, des

²⁸Stacey, C.P., *Arms, Men and Governments: The War Policies of Canada, 1939-1945*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1970, pages 100-107.

²⁹Par une politique du gel des prix et des salaires, ainsi que par le rationnement de produits comme l'essence, le sucre et le beurre, le gouvernement fédéral parvient, entre 1940 et 1942, à maintenir le taux d'inflation à un niveau beaucoup plus bas que celui obtenu durant la période marquée par la Première Guerre mondiale.

biens qui sont ensuite vendus à la Grande-Bretagne selon les modalités des ententes anglo-américaines. La Déclaration de Hyde Park (qui est la première d'une série d'ententes visant à intégrer les productions canadienne et américaine dans le secteur de la défense) rend cette coopération officielle et a pour effet de stimuler les achats américains au Canada. À la fin de 1941, le Canada atteint un niveau de prospérité qui lui permet d'étendre son financement des achats britanniques faits au Canada et de donner des garanties qui prennent plusieurs formes, dont un don d'un milliard de dollars à la Grande-Bretagne.³⁰ Le premier ministre canadien explique sa position continentaliste en soulignant que le Canada peut donner une aide plus grande aux pays alliés par la voie d'une collaboration avec les États-Unis que par celle d'une participation au Conseil impérial à Londres.

Par ailleurs, à cette période, le développement et la diversification industriels au Canada sont largement dépendants des capitaux d'investissement provenant des États-Unis. Entre 1945 et 1950, plus de 1,5 milliard de dollars en capital étranger sont investis au Canada, un montant qui représente une augmentation de 50 pour cent par rapport aux investissements enregistrés entre 1926 et 1945.³¹ En 1950, 76 pour cent de ces investissements proviennent des États-Unis et sont particulièrement prépondérants dans le secteur de l'industrie pétrolière et des gaz naturels. Les investisseurs américains (de même que des agences gouvernementales américaines) répondaient alors au signal lancé par leurs gouvernants selon lequel le pays cherchera par divers moyens à assurer ses provisions de matériaux bruts, essentiels à ses productions industrielles et militaires. R.D. Cuff et J.L. Granatstein expliquent que : « Canada

³⁰ Creighton, Donald, *The Forked Road: Canada 1939-1957*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd., 1976, page 54.

³¹ *Ibid.*, page 123.

was safe and secure, and the United States Government was willing to put up the money to expand its neighbour's production, wherever and whenever it served American interests³². »

Pour le Canada, il devient pressant d'accroître le niveau des investissements directs étrangers puisque la stratégie industrielle du pays est toujours centrée sur les tarifs douaniers. Tel que noté par A.E. Safarian, « given her tariff, Canada was better off economically having access to direct investment rather than doing without it. Blocking the import of products at world prices and also preventing their production in Canada by international firms would have given Canada the worst of both worlds³³. » Puisque ce type d'investissements provient généralement des États-Unis, New York va rapidement remplacer Londres comme principal centre financier extérieur du Canada.

2.3 Le multilatéralisme construit à Bretton Woods

Durant la deuxième partie des années 1920, l'influence considérable obtenue par les États-Unis dans la préparation des grands paramètres de l'ordre monétaire international est principalement dû au fait qu'entre 1924 et 1929, le total de ses prêts à l'Europe,³⁴ au Canada, à Terre-Neuve et à l'Amérique latine sont largement supérieurs à ceux cumulés par le Royaume-

³²Cuff, Robert et J.L. Granatstein, *American Dollars-Canadian Prosperity: Canadian-American economic relations 1945-1950*, Toronto, Samuel-Stevens, 1978, page 153.

³³Safarian, A.E., *Foreign Ownership of Canadian Industry*, Toronto, McGraw-Hill Company Ltd, 1966, page 305.

³⁴Les États-Unis donnent une aide au moyen de prêts à travers la coopération intergouvernementale à des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Hongrie, l'Italie et la Pologne.

Uni.³⁵ Par contre, durant les années de la Grande Dépression, les États-Unis choisissent une approche défensive en faisant de la gestion économique nationale sa principale préoccupation et élimine la grande majorité de ses prêts à l'étranger. L'humeur générale américaine est alors particulièrement isolationniste.

Le président Roosevelt, progressivement persuadé que les troupes nazies ne seront résolument vaincues que si les États-Unis participent à la guerre (ce qui se produira en décembre 1941), souligne que le matériel de guerre fabriqué dans son pays pourra être offert sans qu'un paiement en argent sonnante soit nécessairement demandé. Au tournant des années 1940, il prépare l'effort de guerre américain en mentionnant qu'une victoire amènera un nouvel ordre mondial où les valeurs américaines seront prépondérantes. Il explique qu'à l'inverse, une défaite de la Grande-Bretagne (qui est plausible si les États-Unis restent à l'écart des hostilités) donnera aux forces nazies le contrôle de l'océan Atlantique et posera une menace à la sécurité collective aux États-Unis. Ces arguments (de même que la défaite des armées britannique et française au printemps de 1940) amènent plusieurs membres de l'élite politique américaine, et même certains tenants de « l'universalisme wilsonnien » tels Hull, à vouloir donner au Président un pouvoir discrétionnaire sur tout échange lié à l'armement militaire.

C'est ainsi que le *Lend-Lease Act* est mis en oeuvre en avril 1941 et que les États-Unis donnent 50 milliards de dollars aux pays alliés. De cette somme, 27 milliards de dollars sont reçus par la Grande-Bretagne,³⁶ mais cet appui ne lui est pas suffisant puisqu'à la fin de 1944,

³⁵ Kindleberger, Charles P., *op. cit.*, 1986, page 40.

³⁶ Gardner, Richard N., *Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1969, page 170. Le *Lend-Lease Act* sera suivi du *Mutual Aid Agreement*, signé par les États-Unis et la Grande-Bretagne le 23 février 1942.

les exportations britanniques ne représentent que le tiers du volume d'avant-guerre.³⁷ Sans une nouvelle assistance financière de la part des États-Unis, on prévient que la Grande-Bretagne devra se tourner vers ses relations préférentielles avec ses anciennes colonies. Y voyant une façon d'anéantir les derniers élans d'opposition britannique à la construction d'un régime commercial multilatéral, le gouvernement américain accepte de signer, avec le gouvernement de la Grande-Bretagne, une nouvelle entente financière. Le tout est ratifié par le Congrès américain en juillet 1945 et annoncé en décembre de la même année.

Entre 1935 et 1945, le gouvernement américain ratifie trente-deux ententes bilatérales avec un total de vingt-sept pays.³⁸ Au sein du pouvoir exécutif américain, on reconnaît par contre que la période du bilatéralisme, bien que fructueuse, risque de prendre un certain recul si la stratégie d'ensemble n'est pas renouvelée. C'est ainsi que l'on prépare un vaste programme de libéralisation des échanges et que, dès novembre 1946, on invite trente-trois pays (incluant le Canada) à y participer. Ces négociations multilatérales donneront l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), lequel entre en vigueur le 1^{er} janvier 1948 et prend forme sous un organisme basé à Genève. Ces visées d'un régime commercial multilatéral sont synonymes de réductions concertées des barrières à la mobilité des biens. On croit que de telles réductions favoriseront les achats dans les marchés étrangers offrant les plus bas prix et les ventes dans ceux offrant le plus d'avantages. De plus, elles devraient promouvoir la spécialisation de la production, entraînant en retour une concentration du capital dans les

³⁷ *Ibid.*, page 178.

³⁸ Jackson, John H., « United States Law and Implementation of the Tokyo Round Negotiation », dans John H. Jackson, Jean-Victor Louis et Mitsuo Matsushita (dir.), *Implementing the Tokyo Round: National Constitutions and International Economic Rules*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1984, page 141.

endroits les plus propices à une augmentation de la productivité. Cette même productivité sera générée par les forces du marché.

Pour le gouvernement américain, une adhésion aux principes de base du multilatéralisme passe par le démantèlement définitif du régime préférentiel impérial britannique, un système qui place plusieurs secteurs industriels des États-Unis en position de concurrence désavantageuse par rapport aux secteurs équivalents des pays du Commonwealth. Dès le milieu des années 1930, les gouvernants britanniques se montrent astucieusement ouverts aux demandes américaines au sujet de l'abandon du régime préférentiel impérial, principalement parce qu'ils sont à court de réserves monétaires. Tel que mentionné plus haut, la Seconde Guerre mondiale vient augmenter les difficultés de la Grande-Bretagne, contraignant le gouvernement à chercher de nouvelles façons d'assurer le paiement des importations au moment où l'on reconstruit la base industrielle du pays et régénère les niveaux d'exportation. Pour les gouvernants britanniques, il est clair que l'aide financière américaine passe par une coopération sur la question du multilatéralisme commercial et monétaire.

Un tel multilatéralisme ne peut par contre fonctionner sans s'intéresser aux aspirations nationales des grandes puissances. Comme le fait remarquer Stephen V.O. Clarke, « [in the early 1930s,] it became clear that domestic prosperity could be neither sacrificed on the altar of the gold standard nor purchased at the cost of beggaring one's neighbor. The failure at [the 1933 Conference in] London thus stimulated a search [...] for policy techniques that would satisfactorily reconcile the needs for both domestic prosperity and external stability³⁹. »

³⁹ Clarke, Stephen V.O., *The Reconstruction of the International Monetary System: The Attempts of 1922 and 1933*, Princeton, New Jersey, Princeton Studies in International Finance, novembre 1973, page 40.

Cette quête d'une prospérité nationale jumelée à une stabilité internationale prend forme à une conférence organisée en terre américaine, c'est-à-dire à Bretton Woods dans l'État du New Hampshire. On y attaque de front le besoin pressant d'une injection de sommes qui permettront à différents pays de rembourser leurs dettes internationales, en plus de chercher à enrayer certaines barrières au commerce et à la mobilité des capitaux. La conférence de juillet 1944 laisse présager un espoir de succès puisque l'Europe de l'Ouest n'a d'autre choix que de rechercher une plus grande collaboration économique avec les États-Unis, un pays qui a alors l'avantage de rendre sa participation à des organisations internationales conditionnelle à l'adoption d'un certain type de politiques macroéconomiques. Comme l'explique Richard N. Gardner,

[The American post-war planners] considered that the United States, as the world's foremost economic power, should bear the primary responsibility for reconstructing a freely flowing system of international trade. Perhaps most important, they were prepared to devote a considerable amount of American wealth, influence, and energy toward the achievement of that end. Such a conjunction of power and idealism in economic affairs was entirely unprecedented in American history. Perhaps the best short description of the [American] Administration's basic objective in international economic affairs would be 'the reconstruction of a multilateral system of world trade'.⁴⁰

L'expansion économique aux États-Unis durant la première partie des années 1940 nécessitait une Europe prospère durant la période d'après-guerre en vue d'assurer un maintien de ce marché devenu si important pour les exportateurs américains. Les bases industrielles des pays alliés sont par contre dévastées et on ne voit une solution que dans une réduction des barrières au commerce et dans la reconnaissance d'un mode de paiement des marchandises plus flexible et plus coopératif. En ce sens, le multilatéralisme de cette période prend forme sous

⁴⁰Gardner, Richard N., *op. cit.*, 1969, pages 12-13.

l'objectif d'une convertibilité des monnaies.⁴¹

Bien que la conférence de Bretton Woods réunisse les délégations de quarante-quatre pays, les discussions sont largement dominées par les équipes de négociateurs des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Elles se chargent de préparer les modalités de fonctionnement d'institutions internationales dont le mandat sera de donner une aide financière aux pays dans le besoin. En retour d'une participation à ces institutions, les pays acceptent de maintenir une stabilité entre leur taux de change et celui des autres pays participants. Ils ne pourront dévier de cette fixité relative que pour corriger un « déséquilibre fondamental » dans leur solde commercial. À la Conférence, on rejette l'idée d'un retour à l'étalon-or et une grande importance est donnée à l'indépendance nationale des pays membres en ce qui concerne les politiques de dépenses et de taxation. De plus, on s'entend pour créer des institutions qui vont mettre en oeuvre ce programme, soit le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.⁴²

Pour John Gerard Ruggie, le mélange proposé de libéralisation des échanges et de maintien de contrôles étatiques est bien différent du libéralisme de type laissez-faire retrouvé au dix-neuvième siècle. Ce qu'il nomme le « libéralisme à base territoriale » est une forme de multilatéralisme construit autour de la stabilité économique nationale des pays participants, une stabilité qui est basée sur l'interventionnisme étatique et sur certains types de règles dans la mobilité internationale des biens. Il rappelle que l'ordre économique international mené par les

⁴¹ La notion de convertibilité sous-entend que les résidents d'un pays ne peuvent convertir leur monnaie nationale mais les non-résidents qui possèdent cette même monnaie peuvent le faire.

⁴² La Banque mondiale est officiellement nommée la *International Bank for Reconstruction and Development*. Ces institutions entrent en pleine opération en 1946.

États-Unis entre la période d'après-guerre et le début des années 1970 comportait une dimension sociale imbriquée dans l'autorité politique projetée.⁴³

Les propositions des gouvernants américains sur le rôle à donner aux institutions de Bretton Woods ne font toutefois pas l'unanimité. En fait, les équipes de négociateurs sont aux prises avec une certaine résistance en Grande-Bretagne sur l'idée d'un abandon complet du régime préférentiel impérial et avec les appréhensions du Congrès américain. Cela n'empêche cependant pas les négociateurs américains de développer une stratégie inspirée des principes du programme du « New Deal », lequel avait été présenté quelques années plus tôt par l'administration Roosevelt. L'objectif, tel que présenté par le secrétaire au Trésor Henry Morgenthau, est alors clair : « 'To move the financial center to the world from London and Wall Street to the United States Treasury, and to create a new concept between nations in international finance'⁴⁴. » On remplace donc la Bank for International Settlements (BIS), dirigée par les banques centrales, par une entité internationale sous l'autorité des gouvernements, c'est-à-dire le FMI. Au sens large, on veut rendre la finance au service de la production en substituant la domination de l'activité économique nationale à la domination de la finance internationale telle que connue durant les années 1930. De manière plus spécifique, on souhaite imposer un contrôle sur les mouvements internationaux des capitaux, en particulier ceux dans la forme spéculative, à partir d'un contrôle sur les échanges. Cette manoeuvre devait produire une stabilité dans l'élaboration des politiques publiques nationales et mener à la naissance de l'État-

⁴³Ruggie, John Gerard, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order », dans *International Organization*, printemps 1982, pages 382, 383 et 393.

⁴⁴Cité dans Richard N. Gardner, *op. cit.*, 1969, page 76.

providence keynésien.

Lors de la conférence de Bretton Woods, les meneurs des délégations britannique et américaine, Keynes et Harry Dexter White, s'entendent pour dire qu'une intervention de l'État dans l'économie est nécessaire en vue de rectifier les failles du marché. Ainsi, ils préparent un système financier international multilatéral, régi par les États et contrôlé autant par les pays qui expédient des capitaux que ceux qui en reçoivent. Ce contrôle passe par des ajustements concertés aux déficits commerciaux des pays et par un retour à un système de taux de change fixe mais ajustable.

Un ordre financier élaboré autour d'une aussi grande coopération internationale ne peut par contre avoir du succès qu'à partir du rôle central donné au FMI. À ce sujet, Eric Helleiner fait remarquer que la communauté financière de New York, ainsi que celles de certains pays d'Europe de l'Ouest, n'étaient pas prêtes à accepter des mesures permanentes sur le contrôle des capitaux et questionnaient le discrédit jeté sur la BIS.⁴⁵ Sans le soutien des communautés financières, il devient rapidement ardu pour le FMI de se procurer les ressources dont il a besoin pour remplir son mandat. Le gouvernement des États-Unis se voit donc contraint de rediriger une grande partie des fonds prévus pour des investissements stratégiques à l'étranger vers les pays d'Europe.

Jumelé à l'aide donnée en vue de compenser la fuite des capitaux qui a accompagné la fin de la guerre, ce programme, préparé par le secrétaire d'État américain George Marshall,

⁴⁵ Helleiner, Eric, « When finance was the servant: International capital movements in the Bretton Woods order », dans Philip G. Cerny (dir.), *Finance and World Politics: Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pages 30-37.

prend le nom d'*European Recovery Program* ou Plan Marshall. Il s'étendra sur quatre ans⁴⁶ et viendra à représenter un montant d'environ 17 milliards de dollars dirigés principalement vers le Royaume-Uni, la France, l'Italie, l'Allemagne de l'Ouest et les Pays-Bas.⁴⁷ En retour, ces pays et les autres bénéficiaires s'engagent à acheter des produits agricoles et des matériaux bruts américains, nécessaires à la reconstruction d'après-guerre. C'est ainsi que, pour un temps, le multilatéralisme privilégié par les États-Unis aura un objectif plus restreint, celui d'une réhabilitation économique de l'Europe de l'Ouest. Le tout est fait dans le contexte de l'intensification de la Guerre froide, un climat politique qui permet au président Harry S. Truman d'obtenir les appuis nécessaires à des mesures aussi impopulaires dans l'opinion publique américaine que celle de la réhabilitation économique de l'Allemagne.

Par ailleurs, le gouvernement américain donne son appui à des institutions comme l'Organisation pour la coopération économique européenne (OCÉE), créée en avril 1948, et le European Payments Union (1950-1958). Ces arrangements institutionnels mènent au point culminant de l'ordre monétaire d'après-guerre, c'est-à-dire à l'adoption formelle de la convertibilité des monnaies par les principaux pays d'Europe de l'Ouest en décembre 1958. Le système de taux de change fixe adopté à Bretton Woods est en ce sens maintenu mais les monnaies européennes sont désormais transigées selon une parité ajustable.

Malgré ces changements aux politiques monétaires, il est important de noter que

⁴⁶On note toutefois que le conflit militaire en Corée (1950-1953) vient perturber le programme initial du Plan Marshall puisque les États-Unis choisissent, durant cette période, de consacrer des sommes importantes au réarmement.

⁴⁷Le montant précis du programme d'aide fait l'objet d'une certaine polémique. Le chiffre de 17 milliards de dollars est donné par Fred L. Block, *op. cit.*, 1977, page 87. On note par ailleurs que cette somme s'ajoutait à un montant de près de 16 milliards de dollars donnés en subventions et en prêts. Ces argents ont été attribués dans la foulée de la doctrine Truman entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et 1948. Schelling, Thomas C., *International Economics*, Boston, Allyn and Bacon Inc., 1958, pages 417 et 421.

sensiblement toutes les monnaies sont encore sujettes à des contrôles et il est souvent problématique d'obtenir une conversion directe en dollars américains. Ces difficultés n'empêchent cependant pas l'émergence d'une stabilité monétaire et, par effet d'entraînement, d'une longue période de croissance économique à la fin des années 1950 et durant les années 1960. Les exportations mondiales sont alors à la hausse et les investissements directs américains s'imposent dans les secteurs manufacturiers étrangers alors que les États-Unis dominent dans des secteurs comme les industries pharmaceutique et aérospatiale, ainsi que le secteur des produits électroniques.⁴⁸

L'ordre hégémonique développé par les États-Unis autour du dollar et du multilatéralisme de la fin des années 1940 forme la base du développement d'un réseau de communication entre les banques centrales de plusieurs pays industrialisés. Robert W. Cox fait d'ailleurs remarquer que la stratégie américaine amène une redéfinition du rôle de l'État dans l'économie. « The Marshall Plan was able to bring about a center-right orientation in the domestic politics of Western Europe during the 1950s and the 1960s that provided the political basis for the building of neoliberal states⁴⁹. » De manière plus spécifique, les États-Unis (tout comme le Canada d'ailleurs) souhaitent voir une Europe de l'Ouest plus intégrée économiquement et plus compétitive parce que l'on craint que la fin du programme du Plan Marshall produise un renversement des progrès obtenus. Ainsi, le 31 octobre 1949, le responsable américain sur les questions de coopérations économiques, Paul G. Hoffman,

⁴⁸ Le total des investissements directs américains en Europe est dix fois plus grand en 1970 qu'il ne l'était en 1955. Ostry, Sylvia, *The Post-Cold War Trading System: Who's on First?*, Chicago, University of Chicago Press, 1997, page 31.

⁴⁹ Cox, Robert W., *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York, Columbia University Press, 1987, page 216.

explique en visite à Paris que :

Urgent as I regard the first major task — that of balancing Europe's trade with the dollar area — its performance will not be meaningful unless we have come to grips with our second task — the building of an expanding economy in Western Europe through economic integration. The substance of such integration would be the formation of a single large market within which quantitative restrictions on the movements of goods, monetary barriers to the flow of payments and, eventually, all tariffs, are permanently swept away. [...] Integration is not just an ideal. It is a practical necessity.⁵⁰

Pendant la récession économique aux États-Unis à la fin de 1948 et durant la majeure partie de 1949, l'humeur générale au Congrès laisse à penser qu'il est politiquement impossible d'envisager une prolongation du Plan Marshall au-delà de 1952. L'attention est donc portée au développement d'une alliance militaire, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui permet à divers pays occidentaux, y compris le Canada, de joindre leurs forces dans la consultation politique et la défense collective des membres. (Le membership du Canada à l'OTAN devient un jalon important dans l'histoire de la politique étrangère du pays puisqu'il se dit alors prêt à offrir un engagement militaire permanent à l'extérieur de son territoire.) Les États-Unis y trouvent une façon de continuer à apporter un soutien à l'Europe de l'Ouest et surtout à empêcher un repli de cette région sur elle-même.

Sur ce dernier point, l'administration américaine craint tout particulièrement un rapprochement entre l'Allemagne de l'Ouest et l'Union soviétique. Un scénario selon lequel l'Allemagne de l'Ouest concéderait au Kremlin la neutralité politique durant la Guerre froide en retour d'une réunification avec l'Allemagne de l'Est et d'un accès aux marchés communistes d'Europe centrale et orientale aurait incité le reste de l'Europe de l'Ouest à, d'une part, créer

⁵⁰ « Hoffman's Address to Council of E.R.P. Nations », dans *The New York Times*, 1^{er} novembre 1949, page 22.

des liens bilatéraux avec une Allemagne reconstituée et, d'autre part, à s'éloigner du multilatéralisme américain. À l'inverse, « the combination of Western Europe's dependence on the United States for conventional armaments and its dependence on the U.S. nuclear deterrent would ensure continued close cooperation on economic and political issues. Furthermore, the stationing of a large number of American troops in Western Europe served as a counterweight to the pull of the Soviet Union on Western Europe⁵¹. »

Une entente sera signée en Europe en octobre 1954 en vue de redonner une souveraineté quasi complète à l'Allemagne de l'Ouest en retour d'une adhésion de ce pays à l'OTAN et à la Communauté économique européenne (CÉE), laquelle prendra officiellement forme le 1^{er} janvier 1958 suite à la signature des traités de Rome en mars 1957. Cette participation se dessine dès 1951 lors de la création de la Communauté européenne du charbon et d'acier (CECA). Il s'agissait-là d'une première étape en vue du développement d'un marché européen commun doté d'institutions supranationales. Les grandes lignes de cet arrangement sont fixées par le ministre des Affaires étrangères français Robert Schuman et visent, dans les mots de ce dernier, à créer des « 'bases communes de développement économique [et à changer] le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes'⁵². » À sa création, le regroupement compte dans ses rangs l'Allemagne de l'Ouest, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg.

Sur le plan monétaire, la période est marquée par une coopération plus grande entre les

⁵¹Block, Fred L., *op. cit.*, 1977, page 116.

⁵²Cité dans Pascal Fontaine, *Une idée neuve pour l'Europe : La déclaration Schuman — 1950-2000*, 2^e édition, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000, page 14.

banques centrales des pays industrialisés et on voit apparaître le « marché de l'Euro-Dollar », un système créé à partir de la déréglementation du système financier américain (et de celui britannique) et par le fait que les banques centrales de la Russie et de l'Europe centrale et orientale préfèrent placer leurs réserves de dollars américains dans des institutions françaises et britanniques plutôt qu'aux États-Unis.⁵³ Ce système permet aux banques américaines d'étendre leurs opérations internationales et de se soustraire à bien des contrôles sur le mouvement des capitaux alors imposés par le gouvernement des États-Unis sur son territoire. En terre étrangère, ces banques utilisent des euro-dollars, une monnaie qui permet aux individus d'encaisser des dollars américains sans avoir à les convertir dans la monnaie nationale du pays où ils se trouvent.⁵⁴ L'institution financière peut ensuite prêter ces euro-dollars à l'intérieur du pays, tout en s'assurant de garder des réserves en devises américaines pour garantir les dépôts des clients. Leland Yeager explique que ce mode d'emprunt a grandement facilité les prêts internationaux, en plus de mener à une intégration financière sous l'égide de la monnaie américaine. « Its [the Eurodollar Market] development illustrates the dominance of the [American] dollar in international finance and the rapid adaptability of financial institutions on the international scene as well as within countries⁵⁵. » Pour sa part, Fred Hirsch mentionne que :

⁵³Hirsch, Fred, *Money International*, New York, Doubleday & Company, 1969, page 149. Hirsch mentionne que : « In the early years of the Euro-dollar market, the second half of the 1950s, Soviet Russia and Eastern Europe were among the main suppliers of [American] dollars in the market. Later, with their credit well established, the Russians and other Communist countries became substantial net borrowers of Euro-dollars. » *Ibid*.

⁵⁴Il est à noter que le préfixe « euro » ne signifie aucunement que ce système est présent exclusivement en Europe. Il est plutôt lié au fait que ce marché s'est principalement développé à Londres et dans d'autres centres financiers européens. Entre 1965 et 1967, le marché des euro-dollars avait une valeur qui variait entre 5 et 10 milliards de dollars américains. À la fin des années 1970, cette valeur atteignait les 40 milliards de dollars américains. Menais, G.-P., *Les relations monétaires internationales, financières et économiques*, Paris, Éditions J. Delmas, 1971, page 86.

⁵⁵Yeager, Leland B., *International Monetary Relations: Theory, History and Policy*, 2^e édition, New York, Harper & Row Publishers, 1976, page 431.

« The creation of this international money market undoubtedly increased the degree of financial integration and interdependence in the Western world⁵⁶. »

Au tournant des années 1960, le système monétaire international est largement dépendant des liquidités obtenues à partir des programmes d'aide américains ou des investissements militaires de ce pays à l'étranger. Alors que les réserves américaines d'or sont stagnantes, les gouvernants américains craignent ne pas pouvoir répondre à une demande massive d'or de la part de détenteurs de dollars et misent sur la création des « Special Drawing Rights » au FMI à la fin des années 1960 pour regagner la confiance internationale envers la convertibilité de l'or. Néanmoins, la vaste utilisation du dollar américain dans l'ensemble de la communauté internationale donne à cette devise le rôle de monnaie de réserve et en fait la devise sur la base de laquelle les autres pays vont fixer leurs parités. Joanne Gowa explique que c'est à cette période que « the system evolved into a full-fledged gold-standard; the United States was its key currency country. That evolution imposed upon the United States an obligation to act 'responsibly' (in particular, not to inflate unduly) and in the interests of the system as a whole⁵⁷. » [Les importantes dépenses vont amener les États-Unis à cumuler des déficits budgétaire et commercial dès la fin des années 1950 mais ce pays retire tout de même de grands avantages du régime. Tels que présentés par John Williamson, on y retrouve « the ability to borrow cheaply to finance past deficits, [...] the ability to finance future deficits without first stockpiling low yielding reserves, [...] the freedom in foreign policy (and especially its military

⁵⁶Hirsch, Fred, *op. cit.*, 1969, page 147.

⁵⁷Gowa, Joanne, *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of Bretton Woods*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, page 37.

extension) conferred by this lack of financial constraint of the customary type; the ability to avoid adopting costly adjustment measures; and the political influence given by an unconstrained ability to lend to other countries suffering a run on their currency⁵⁸. »

Malgré tout, le régime monétaire international de Bretton Woods était condamné à l'échec. Comme l'explique Robert Triffin,

Gold has long ceased to provide more than a fraction of the minimum requirements for the preservation of adequate reserve and liquidity levels. [Even though many countries] have shown themselves willing to accumulate a substantial portion of their monetary reserves in the form of foreign exchange [, this solution is only] bound to undermine, more and more dangerously as time goes on, the international liquidity position of the currencies used as reserves by other countries and, by way of consequence, to impart an increasing vulnerability to the world monetary superstructure build upon these so-called 'key currencies'. Indeed, the additions to international liquidity made possible by the system are entirely dependent upon the willingness of the key currency countries to allow their own net reserve position to deteriorate, by letting their short term liabilities to foreigners grow persistently and indefinitely at a faster pace than their own gold assets.⁵⁹

Sur le plan commercial, les gouvernants américains cherchent des façons de financer leurs déficits et utilisent le *Trade Act of 1958* pour amener, dès septembre 1960, les membres de la CEE à discuter d'un programme de réductions des barrières tarifaires. Ce qui en viendra à être connu comme les négociations du cycle Dillon, en l'honneur du négociateur en chef américain Douglas Dillon, doit être présenté comme un effort américain en vue de gérer ce déplacement vers une situation où la concurrence face aux produits des États-Unis sera plus forte à l'intérieur du marché de la CEE et où les exportateurs européens s'imposeront davantage sur le marché américain. Les gouvernants américains vont par la suite amener les gouvernants

⁵⁸Williamson, John, *The Failure of World Monetary Reform, 1971-74*, New York, New York University Press, 1977, page 78.

⁵⁹Triffin, Robert, *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*, New Haven, Yale University Press, 1960, pages 8-9.

européens à abandonner l'OCÉE et à la remplacer, en 1961, par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il s'agit là d'une étape majeure dans la création d'un ordre mondial commandité par les États-Unis puisque ce regroupement dépasse le cadre européen et est utilisé en vue d'obtenir un engagement sur une harmonisation des politiques économiques nationales suivant des lignes directrices fixées au niveau international. (Ces nouvelles politiques sont largement influencées par les pratiques américaines au sujet des relations entre les patrons et les employés.) Le tout donne un appui au cadre multilatéraliste et est fait dans la foulée de la déclaration du président John F. Kennedy qui, en présentant le *Trade Expansion Act* en janvier 1962, mentionne que : « 'The two great Atlantic markets will either grow together or they will grow apart'⁶⁰. » Affairés à la construction et au développement de la CEE, les pays de l'Europe de l'Ouest vont néanmoins se retrouver, en juin 1967, parmi les quarante-six signataires de l'entente multilatérale qui est issue des négociations commerciales du cycle Kennedy.

On note aussi que c'est à cette période qu'un nouvel ordre financier international prend forme autour des télécommunications et de l'internationalisation de la production alors que l'on voit une intégration des banques étrangères aux marchés nationaux. Les gouvernements commencent à emprunter largement de ces institutions en vue de financer leurs déficits budgétaires.

⁶⁰ Cité dans Sidney Ratner, *op. cit.*, 1972, page 178.

2.4 L'après-guerre et l'intégration économique nord-américaine

Tel que présenté plus haut, le Canada devient un marché convoité par les investisseurs américains durant la période de la Seconde Guerre mondiale. Cette entrée de capitaux, aussi importante soit-elle, n'en est pas moins ralentie par la décision du gouvernement canadien de transiger le dollar canadien au pair avec le dollar américain.⁶¹ Cette politique est une mesure anti-inflationniste et a comme objectif de stimuler les importations américaines au Canada. En revanche, la réévaluation fait augmenter le prix des exportations canadiennes et incite les débiteurs du pays à rembourser leurs dettes contractées aux États-Unis. En ce sens, la parité entraîne une diminution importante des réserves canadiennes de devises américaines.

Les problèmes monétaires du Canada ne font par contre que commercer puisque le pays peut difficilement financer les achats britanniques au Canada. Une profonde inquiétude plane alors au sujet d'une éventuelle pénurie de dollars américains, mais une lueur d'espoir apparaît à la fin de 1948 puisque les exportations canadiennes de matériaux bruts augmentent de façon considérable et il semble possible d'inclure le Canada dans le Plan Marshall. Dans son rapport rendu public le 7 novembre 1947, le secrétaire américain au Commerce Averell Harriman explique que :

'European recovery can be prevented or halted just as effectively by the inability to obtain wheat from Argentina or Canada for example, as it could by a lack of dollars to buy foods from the United States. Many of the materials and products which Europe needs most urgently are in short supply here. For these items it is clearly in the interests of the people of the United States that European countries buy a maximum of their imports elsewhere. A number of these countries which supply Europe with food and raw materials have been generous in extending aid in the last two years... However, a number of countries are beginning to experience serious difficulties...

⁶¹ Le 5 juillet 1946, la Banque du Canada fait passer la valeur du dollar canadien de 0,909 à 0,995 dollar américain.

(such as) Canada...⁶²

Le programme a un impact immédiat sur le Canada puisqu'il est calculé qu'en octobre 1948, 55 pour cent des exportations canadiennes envoyées en Europe sont financées par la Economic Cooperation Act, une agence mandatée d'administrer les fonds du Plan Marshall.⁶³ Les préoccupations persistent tout de même au sujet des réserves canadiennes de dollars américains et la Banque du Canada choisit de transgresser les règles du FMI au sujet de la convertibilité des monnaies. Elle va garder un taux de change flottant pour le dollar de 1950 à 1962.⁶⁴ (Le Canada retourne à un système de taux de change fixe le 2 mai 1962 et la valeur du dollar est établie à 0,925 dollar américain.)

Le Canada se situe en ce sens à la marge des grandes orientations des pays industrialisés et le tout devient précurseur d'une période de changements importants. Le Plan Marshall et le GATT en viennent à représenter la fin des liens économiques développés avec la Grande-Bretagne sous le régime colonial et, ensuite, le début d'une ère d'intégration économique au marché américain. Le premier ministre King et différents ministres comme Douglas Abbott, C.D. Howe et Lester B. Pearson semblent par contre peu s'inquiéter de cette dépendance plus grande du Canada au marché américain. Devant les profondes difficultés économiques de la Grande-Bretagne, ils ne regrettent pas le sort du Commonwealth. Creighton explique que :

⁶²Cité dans Robert Cuff et J.L. Granatstein, *op. cit.*, 1978, pages 87-88.

⁶³Cette donnée est tirée du *Financial Post*, 28 octobre 1948, et est citée dans *Ibid.*, page 124.

⁶⁴Durant cette période, la valeur du dollar canadien, lorsque mesuré au dollar américain, varie entre 1,02 et 1,06. Powell, James, *Le dollar canadien : Une perspective historique*, Ottawa, Banque du Canada, 1999, pages 46 et 48. Sur la relation entre le gouvernement du Canada et le FMI durant la période du système de taux de change flottant, voir A.F.W. Plumptre, *Exchange-Rate Policy: Experience With Canada's Floating Rate*, Princeton, Princeton University Press, 1970, pages 8-11.

It was natural that the United States should take the lead at Geneva in the attack on the preferential system. Canada, with its very different political and commercial history, might have been expected to follow more cautiously and with some reservations; but, in fact, the Canadian delegation supported the American proposals with vigour and conviction. The new orthodoxy had taken over the collective mind of the Canadian government, at both the political and the official level.⁶⁵

En janvier 1948, au retour d'une visite à Washington, Abbott informe King du souhait des gouvernants américains de négocier un traité de réciprocité de grande portée avec le Canada. Le pouvoir exécutif américain est alors préoccupé par la lenteur des négociations multilatérales lancées au printemps 1947 et croit que de retourner à la formule bilatérale qui a donné les accords de 1935 et de 1938 pourrait apporter des avantages à court terme. King s'intéresse au projet et ne dévoile les négociations secrètes, menées du côté canadien par John Deutsch et Hector McKinnon, qu'à ses ministres les plus influents.⁶⁶ On croit alors pouvoir allonger la liste des biens qui sont exemptés des mesures compensatoires et des droits de douane américains. L'équipe du président Truman souhaite par contre qu'un arrangement soit conclu avant l'élection présidentielle de novembre 1948.

Pour King, la réciprocité représente une façon de corriger l'important déficit commercial et monétaire du Canada à l'endroit des États-Unis. Elle s'avère aussi un complément intéressant à un autre projet discuté secrètement, celui d'une alliance nord atlantique en matière de défense. Le premier ministre est par contre agacé par l'empressement des gouvernants américains et il éprouve une certaine hantise à l'idée d'être présenté comme celui qui, ultimement, aura brisé l'unité de l'Empire britannique en s'alliant aux États-Unis. Le 24 mars 1948, il choisit

⁶⁵Creighton, Donald, *op. cit.*, 1976, pages 125-126.

⁶⁶*Ibid.*, page 154.

brusquement de mettre fin aux pourparlers.⁶⁷

Entre temps, certains ministres s'étaient dit en faveur d'ententes bilatérales avec les États-Unis et l'épisode, ajouté à la ratification du GATT un an plus tôt, soulève l'ire d'une opposition qui présente le Parti libéral comme étant à la remorque des visées économiques américaines. Des représentants du Parti progressiste-conservateur déplorent l'abandon du régime préférentiel impérial et préviennent que des ententes commerciales entre le Canada et les États-Unis mèneront à l'absorption politique du pays dans l'union américaine. De part et d'autre, on dénonce « the obsequious Liberal acceptance of American economic control and political influence⁶⁸. » Dans les milieux les plus nationalistes du Canada anglais, on réclame un examen des différents impacts du contrôle américain des industries canadiennes. Alors que le Canada semble irrémédiablement ancré dans un marché économique dominé par les États-Unis, plusieurs souhaitent l'épanouissement de la citoyenneté canadienne. Certains proposent même, sans trop de succès, l'adoption d'un drapeau exclusivement canadien. Différentes questions liées à la problématique de l'identité culturelle canadienne sont étudiées par une commission royale d'enquête présidée par Vincent Massey. Son rapport, présenté en juin 1951, fait état d'une situation jugée alarmante.⁶⁹

⁶⁷Cuff, Robert et J.L. Granatstein, « The Rise and Fall of Canadian-American Free Trade, 1947-8 », dans *Canadian Historical Review*, décembre 1977, pages 459-482.

⁶⁸Creighton, Donald, *op. cit.*, 1976, page 289. En 1956, les progressistes-conservateurs se servent du projet privé de construction d'un gazoduc transcontinental, devant exporter le pétrole de l'Alberta vers le reste du Canada mais aussi aux États-Unis; pour dénigrer l'approche continentaliste qui serait prônée par des personnes influentes dans le Parti libéral.

⁶⁹Dans son rapport, la Commission implore l'intervention du gouvernement fédéral, non seulement pour venir en aide au milieu des arts, des lettres et des sciences mais aussi pour contrer l'exode des plus talentueux vers les États-Unis. Le gouvernement agit rapidement en donnant une aide financière aux universités du pays et en augmentant le montant de ses subventions à la Société Radio-Canada (créée en 1932) mais ne montre que peu d'empressement à répondre aux autres recommandations du rapport. Par exemple, le Conseil des Arts du Canada n'est créé qu'en 1957.

Il faut par contre attendre la publication du rapport d'une autre commission royale d'enquête, répétant les préoccupations du rapport Massey sur l'impact de l'hégémonisme américain sur l'identité et l'indépendance du Canada, pour qu'une plus grande sensibilisation prenne forme. Cette nouvelle commission, présidée par Walter Gordon, dépose son rapport en 1957 et présente l'étendue du contrôle américain sur l'économie canadienne d'un point de vue perturbant, en particulier lorsqu'il est question des secteurs énergétique et manufacturier.⁷⁰ Le tout n'est par contre publié qu'après le changement de gouvernement en 1957 et, évaluées sous un angle partisan, les recommandations sont rapidement discréditées par le Parti progressiste-conservateur et son chef John Diefenbaker. Elles font tout de même leur chemin dans les milieux économiques et intellectuels du pays puisque le ton de la Commission Gordon s'inscrit dans la montée d'une certaine conscience collective qui s'anime autour d'un nationalisme canadien. (De plus, à cette période, les prévisions économiques sont peu réjouissantes. On annonce un taux de chômage inégalé pour la période d'après-guerre et des déficits budgétaires imposants.⁷¹ Au tournant des années 1960, la crise financière est telle que le gouvernement fédéral doit emprunter massivement auprès du gouvernement américain, de celui de la Grande-Bretagne, du FMI et de la Export-Import Bank de Washington.)

Il est pourtant difficile d'ignorer les tendances continentalistes en Amérique du Nord. Engagé dans une révision des éléments touchant la sécurité nationale, les gouvernants américains souhaitent maîtriser ce qu'ils présentent comme étant la menace communiste, sur

⁷⁰ Le ministre des Finances Walter Harris aurait offert la présidence de cette commission à Gordon en y voyant un moyen de satisfaire la verve de ce membre bien en vue dans le Parti libéral, lui qui, de plus en plus, questionnait publiquement les décisions du ministre C.D. Howe dans les domaines commercial et des investissements étrangers.

⁷¹ Granatstein, J.L., *Canada 1957-1967: The Years of Uncertainty and Innovation*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1986, pages 85-86.

le territoire et à travers le monde. Il ne fait alors aucun doute que l'ordre bipolaire entraînera une intégration militaire et économique du Canada au marché américain. On voit, par exemple, que le comité conjoint Canada-U.S. Industrial Mobilization Planning recommande en 1951 que « 'the Canadian automotive industry [...] be considered with the U.S. automotive industry as an integral part of the North American industrial defense complex and that their capabilities jointly be considered as part of the over-all North American defense potential'⁷². » Par ailleurs, le premier ministre Diefenbaker va s'entendre avec le président Dwight Eisenhower sur un accès pour le Canada au lucratif marché américain de la production d'équipements militaires et d'armes. Cette entente est ratifiée en 1958 et met en oeuvre les Arrangements sur le partage de la production de la défense.

Sur la scène internationale, le pays est un ardent défenseur des institutions multilatérales et définit son rôle politique et militaire dans ce qui est présenté comme « la diplomatie pearsonienne ».⁷³ On voit également qu'entre 1950 et 1953, le Canada est particulièrement touché par la Guerre de Corée. Il y participe de son propre chef, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU), lui permettant ainsi d'atteindre une autre étape dans un long processus encore incomplet d'une pleine indépendance.⁷⁴ Pourtant, durant cette période, le Canada mise tout de même sur sa relation privilégiée avec Washington pour mettre en oeuvre un système de défense aérienne conjoint, la North American Aerospace Defence Command

⁷²Cité dans R.D. Cuff et J.L. Granatstein, *op. cit.*, 1978, page 176.

⁷³Cette expression est principalement liée au rôle du Canada dans les missions de maintien de la paix. Développée durant la crise du canal de Suez, cette version de la diplomatie donne un rôle de médiateur au Canada dans les conflits entre les grandes puissances.

⁷⁴Parmi les éléments notables de cette période, il y a la sélection de Vincent Massey comme premier Canadien à être nommé gouverneur général du Canada, le 28 février 1952. De plus, entre 1947 et 1952, on remplace peu à peu le titre de « Dominion du Canada » par « Gouvernement du Canada » sur les documents officiels.

(NORAD). Il tire aussi avantage de règles d'exception sur certaines mesures protectionnistes américaines grâce aux négociations permanentes prévues lors des rencontres du comité paritaire des cabinets sur les enjeux commerciaux et économiques, créé en 1953.⁷⁵ En retour, le Canada donne un appui sans réserve aux États-Unis dans le front commun face à l'Union soviétique.

Lorsque Diefenbaker prend le pouvoir, des résidents américains contrôlent 70 pour cent des capitaux investis dans l'industrie canadienne du pétrole et du gaz naturel, 52 pour cent de ceux investis dans le secteur minier et 43 pour cent de ceux investis dans le secteur manufacturier.⁷⁶ De plus, les exportations canadiennes aux États-Unis sont quatre fois plus importantes que celles livrées à la Grande-Bretagne et les importations américaines au Canada sont presque huit fois plus grandes que celles britanniques.⁷⁷ Ces données inquiètent l'élite intellectuelle canadienne-anglaise et, devant les incursions américaines en Indochine, la University League for Social Reform demande des politiques étrangère et économique à saveur nationaliste. Certains gouvernants sont prêts à appuyer ces demandes, dont le gouverneur de la Banque du Canada, James Coyne, et le ministre des Finances, Donald Fleming. Alors que le premier cause des maux de tête au gouvernement par ses discours-chocs sur le contrôle américain du secteur industriel canadien, le second introduit, dans le budget de 1960, une taxe de retenue de 15 pour cent sur les dividendes et les intérêts des investisseurs non-résidents du Canada. Il crée également une taxe de 15 pour cent sur les profits des filiales non incorporées

⁷⁵ Comme exemple de mesures d'exception, on note que, lorsque l'administration Kennedy met en place des mesures restrictives sur les emprunts étrangers en juillet 1963, le Canada obtient une reconnaissance spéciale, évitant ainsi les effets dévastateurs que ces restrictions auraient pu avoir sur la valeur du dollar canadien. Au sujet du comité paritaire, Mitchell Sharp mentionne que ce forum de discussion informel a peu à peu été mis de côté par les gouvernements canadien et américain. Sharp, Mitchell, *Which Reminds Me... A Memoir*, Toronto, University of Toronto Press, 1994, page 178.

⁷⁶ Safarian, A.E., *op. cit.*, 1966, page 14.

⁷⁷ Granatstein, J.L., *op. cit.*, 1986, pages 9-10.

des entreprises américaines opérant au Canada. L'objectif présenté est celui d'une réduction du niveau des investissements étrangers au Canada.

À première vue, ces mesures semblent plaire à Diefenbaker, lui qui garde un attachement évident pour la Grande-Bretagne. À son retour d'une conférence des premiers ministres du Commonwealth en 1957, va jusqu'à annoncer la création d'un programme qui redirigera 15 pour cent des achats canadiens faits aux États-Unis en les remplaçant par l'importation de biens provenant de la Grande-Bretagne.⁷⁸ Cette visée ne tient cependant pas compte des obstacles à une telle opération. La Grande-Bretagne ne possède pas la capacité industrielle requise pour lui permettre d'augmenter dramatiquement ses exportations vers le Canada. De plus, les ententes du GATT empêchent le Canada de favoriser délibérément les produits d'un pays aux dépens de ceux des autres. La déclaration impromptue de Diefenbaker force un examen détaillé de l'état des transactions commerciales entre le Canada et l'Europe de l'Ouest au ministère des Finances et on s'entend pour dire que la mise en oeuvre d'un marché commun européen apportera des changements importants dans l'ordre des échanges internationaux. On note même que, pour certains secteurs, les nouveaux tarifs externes communs fixés par les traités de Rome sont plus élevés que ceux existants, ce qui risque de compromettre les ventes canadiennes dans les pays membres, des sommes estimées à 402 millions de dollars en 1957.⁷⁹ Ensuite, on craint qu'une adhésion de la Grande-Bretagne à la CÉE réduise les exportations canadiennes de biens semi-

⁷⁸ *Ibid.*, page 44.

⁷⁹ *Ibid.*, pages 45 et 46.

manufacturés, ainsi que les ventes de produits agricoles comme le blé.⁸⁰

Pour le Canada, la reconfiguration économique européenne ne peut que mener à une plus grande intégration au marché américain. Une note datée du 28 décembre 1959 et préparée pour une rencontre des ministres du gouvernement fédéral indique que : « 'To the extent that new European arrangements lessen our markets overseas, our dependence on the United States market will inevitably be increased'⁸¹. » Les matériaux bruts canadiens font d'ailleurs déjà partie des prévisions américaines en ce qui concerne la production continentale liée à la sécurité intérieure des États-Unis, ce qui prend la forme d'une série d'exemptions pour le Canada au sujet des politiques économiques étrangères du gouvernement.⁸²

Lorsqu'il prend le pouvoir suite à l'élection d'avril 1963, Pearson souligne qu'il est temps pour le Canada de se doter de symboles nationaux, notamment d'un drapeau distinctement canadien.⁸³ L'unifolié, flotté pour la première fois le 15 février 1965, ne représente qu'une partie du nouvel élan national que le premier ministre souhaite donner au pays. Il croit aussi primordial de soigner la relation canado-américaine, question de faire oublier les difficultés associées à l'ère Diefenbaker. (Durant cette période fatidique de l'histoire

⁸⁰ Les gouvernements britanniques successivement menés par Harold Macmillan, Harold Wilson et Edward Heath ont tous dû composer avec d'importants débats et développements dans la relation entre le Royaume-Uni et les six membres originaux de la CEE. Après un vote à la Chambre des communes le 28 octobre 1971, le Royaume-Uni prépare son entrée dans la CEE pour le 1^{er} janvier 1973.

⁸¹ Cité dans Granatstein, J.L., *op. cit.*, 1986, page 46.

⁸² Par exemple, en 1959, le pétrole canadien entrant aux États-Unis est exempté des quotas alors imposés aux importations du Proche-Orient.

⁸³ Les débats sur le drapeau, dont ceux entre Pearson et Diefenbaker, montrent bien qu'une partie de la population canadienne-anglaise est, au milieu des années 1960, toujours réticente à rompre définitivement les liens entre le Canada et la Grande-Bretagne. Plusieurs personnes, résidant principalement dans les localités rurales des provinces Maritimes et de l'Ouest, restent réfractaires à l'idée de se présenter le Canada comme un pays indépendant, en mesure de tenir tête par lui-même aux menaces étrangères et à composer avec l'hégémonie américaine.

militaire de l'Amérique du Nord, le Canada refuse de joindre les États-Unis dans les sanctions économiques imposées à Cuba suite à la prise de pouvoir de Fidel Castro en janvier 1958 et hésite longuement à équiper ses missiles antiaériens Bomarc d'ogives nucléaires.)

L'enjeu qui ramène pour un temps les deux pays sur un terrain conciliant est le Pacte de l'automobile, signé en janvier 1965. L'objectif est alors de réorganiser l'industrie automobile à l'échelle continentale, éliminant les droits de douane sur les pièces et les produits finis. Jusque-là, l'industrie automobile canadienne est chancelante, produisant en vue d'un petit marché, mais devant offrir une variété de modèles comparable à celle américaine. Au départ, le gouvernement cherche à obtenir une entente qui permettra aux manufacturiers canadiens d'importer sans frais de douane les pièces qui servent à construire des véhicules préparés pour le marché américain. La proposition est par contre rejetée par les gouvernants américains et une équipe de négociateurs menée par le sous-ministre de l'Industrie, Simon Reisman, demande une entente qui garantira aux producteurs canadiens une part déterminée du marché de l'automobile nord-américain. Puisqu'un libre échange complet de l'ensemble des produits liés à ce secteur aurait représenté une menace à la survie des concepteurs indépendants dans l'industrie automobile canadienne, et donc une option inacceptable pour Reisman, on accepte de limiter le libre échange à quelques manufacturiers, ces derniers étant exemptés des tarifs sur les véhicules et sur les pièces d'équipement originales du moment où ils respectent certains contingents.⁸⁴

Pour le Canada, il est alors important de trouver une solution aux problèmes liés au solde

⁸⁴ Mackenzie, Hugh, « Free Trade and the Auto Industry », dans Duncan Cameron (dir.), *The Free Trade Deal*, Toronto, James Lorimer & Company, 1988, page 126.

commercial international. James F. Keeley explique que la croissance économique du début des années 1960 amène une augmentation de la production dans le secteur de l'automobile, ce qui, en retour, fait croître le niveau d'importation des pièces. Il s'en suit une pression négative sur le solde des paiements du Canada et, en conséquence une hausse dans l'entrée de capitaux étrangers, y compris les investissements directs.⁸⁵ Cette montée du niveau des capitaux étrangers préoccupe Pearson et son ministre des Finances, Walter Gordon. Ensemble, ils souhaitent réduire la disparité commerciale qui marque le Canada par rapport aux États-Unis. Les efforts de Gordon prennent forme dans le budget du 13 juin 1963. Il y annonce la création d'une taxe de 30 pour cent sur les actions d'entreprises canadiennes achetées par des non-résidents ainsi que différentes mesures favorisant les positions fiscales d'entreprises étant sous propriété canadienne à au moins 25 pour cent.⁸⁶

Plusieurs gouvernants américains s'empressent par contre de décrier les mesures⁸⁷ et cette réaction forte amène les exportateurs canadiens, plusieurs hauts fonctionnaires, les partis d'opposition et des représentants de la Banque du Canada à insister pour que Gordon revienne sur sa décision.⁸⁸ Il acquiescera dès le 19 juin et le premier ministre va reconnaître que le budget de 1963 représentait « un échec majeur ». Il devient alors clair que les gouvernants américains n'hésiteront pas à s'imposer lorsque des décisions canadiennes en matière de

⁸⁵ Keeley, James F., « Cast in Concrete for All Time? The Negotiation of the Auto Pact », dans *Revue canadienne de science politique*, juin 1983, page 284.

⁸⁶ Granatstein, J.L., *op. cit.*, 1986, page 277.

⁸⁷ Ritchie, Charles, *Storm Signals: More Undiplomatic Diaries, 1962-1971*, Macmillan of Canada, Toronto, 1983, page 52.

⁸⁸ Smith, Denis, *Gentle Patriot: A Political Biography of Walter Gordon*, Edmonton, Hurtig Publishers, 1973, pages 146-163.

politique fiscale s'écarteront de la lignée souhaitée.

Le Pacte de l'automobile a néanmoins un impact important sur le bilan économique du pays, faisant passer la valeur des exportations canadiennes de 75 millions de dollars à 900 millions de dollars entre 1964 et 1966.⁸⁹ Dès lors, la moitié des automobiles produites au Canada sont vendues aux États-Unis. L'industrie automobile est donc transformée en une industrie plus spécialisée, plus productive et employant davantage de personnes. Elle se hisse même devant l'industrie des pâtes et papiers comme premier secteur industriel d'exportations internationales. Le Pacte devient alors un symbole fort des avantages qu'il est possible de tirer de l'intégration continentale.

2.5 Le régime de taux de change flottant et l'approche monétariste

Comme le mentionne Susan Strange, la mobilité croissante des capitaux (et l'élément d'incertitude qui y est associé) a forcé une remise en cause du système de taux de change fixe au tournant des années 1970.⁹⁰ Tout au long des années 1960, les gouvernants américains refusent de reconnaître qu'il y aurait un lien entre leurs politiques nationales (dont des programmes inflationnistes dans le domaine social qui s'inscrivent sous l'influence de John Kenneth Galbraith et sous l'intervention militaire au Vietnam) et la position du dollar sur les marchés financiers internationaux. De rechercher une dévaluation du dollar (la devise était, au début des années 1970, surévaluée d'entre 10 et 15 pour cent face aux principales monnaies

⁸⁹Granatstein, J.L., *op. cit.*, 1986; page 207.

⁹⁰Strange, Susan, *Casino Capitalism*, Oxford, Basil Blackwell, 1986, pages 109-119.

convertibles⁹¹) était alors impensable, voire immoral. Pourtant, à cette période, les meilleures performances économiques ne sont pas du côté des États-Unis mais bien en Allemagne de l'Ouest et au Japon.⁹² L'impact de ce « déclin » de l'hégémonie américaine (qui apparaît dans les années 1950 et 1960 et qui est un retour inévitable suite à la croissance effrénée des années 1940) ne se fait par contre réellement sentir qu'au tournant des années 1970.

Devant les soldes commerciaux déficitaires, ainsi que d'un dollar qui, en pratique, n'est plus convertible en or suite aux vagues d'inflation amenées par les interventions militaires américaines à l'étranger (le prix de l'or, fixé en 1934, est clairement sous-évalué suite aux périodes d'inflation de la Seconde Guerre mondiale, de la Guerre de Corée et de la Guerre du Vietnam), il devient clair que les jours du régime monétaire international de Bretton Woods sont comptés. Il faut aussi rappeler, comme l'évoque Gowa, que : « That the [U.S. administrations] would choose to sacrifice the regime on the altar of national autonomy followed logically from the priorities that had long governed the conduct of U.S. international monetary policy⁹³. »

Forcé de choisir entre, d'un côté, le maintien du régime monétaire international de Bretton Woods et des politiques qui entraîneraient un profond ralentissement économique dans l'espace national ou, de l'autre côté, une interruption de la convertibilité du dollar à l'or et un renforcement de l'autonomie nationale en matière de politiques fiscale et monétaire, l'administration Nixon choisit la dernière option. À ce moment, les gouvernants américains

⁹¹Henning, C. Randall, *Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1984, page 258.

⁹²On voit, par exemple, que le PIB du Japon augmente, en moyenne, de dix pour cent par années entre 1960 et 1970, un rythme qui est plus du double de la croissance américaine. Destler, I.M., *American Trade Politics: System Under Stress*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1986, page 46.

⁹³Gowa, Joanne, *op. cit.*, 1983, page 174.

doivent aussi s'inquiéter du rythme de croissance des dettes étrangères du pays et semblent vouloir résoudre ce problème en forçant les autres pays à augmenter leur niveau d'importation de produits américains. Cette stratégie passe par une dépréciation du dollar, une mesure qui est implantée unilatéralement le 15 août 1971 alors que les États-Unis abandonnent la fixité du dollar à l'or. Le tout est accompagné d'un excédent temporaire de 10 pour cent sur les importations de biens manufacturés et d'une politique de contrôles des prix et des salaires qui va d'août 1971 à janvier 1973 (et qui est suivie par des contrôles sur les prix de juin 1973 à mai 1974). Le gouvernement américain donne ainsi le coup d'envoi à une longue période de réajustement des monnaies convertibles et doit subséquemment répondre à toute une série de réactions furieuses au sujet de l'excédent de 10 pour cent. (L'Accord du Smithsonian en décembre 1971 va retirer cette dernière mesure et amener une dévaluation de près de 8 pour cent dans la valeur du dollar américain.) C'est ainsi que les gouvernants américains transgressent les règles du multilatéralisme qu'ils avaient eux-mêmes mises de l'avant, simplement parce que « autonomy in domestic economic policy making was far more important than the survival of the postwar monetary regime in the calculus of the Nixon administration⁹⁴. »

Du côté de la CEE, on réagit à l'approche américaine en renforçant les liens entre les membres du marché commun européen. Après avoir créé une union douanière en juillet 1968, les six pays membres préparent, à partir du sommet de La Haye de décembre 1969, une mise en commun de leurs réserves monétaires. Une telle opération leur permet de placer, dès mars 1972, des marges étroites de fluctuation entre leurs monnaies et donc de garantir une stabilité dans la valeur de leurs devises. On prépare aussi une concertation dans les domaines fiscaux et

⁹⁴*Ibid.*, page 69.

budgétaires et la CEE est élargie dès janvier 1973 de façon à intégrer dans ses rangs le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni.

La politique américaine arrive néanmoins à donner les résultats souhaités puisqu'entre 1972 et 1973, la valeur du dollar américain (ainsi que la valeur de la livre sterling) déprécie considérablement. Dès le mois de mars 1973, les principales monnaies du monde sont résolument entrées dans un ordre de taux de change flottant, représentant ainsi la fin du régime monétaire international de Bretton Woods.⁹⁵ On confirmera cet état de choses lors du sommet de Rambouillet en novembre 1975 et par les accords de la Jamaïque l'année suivante. Selon Robert Mundell, il y a une motivation politique dans la décision des pays de l'Europe de l'Ouest de passer à des régimes de taux de change flottant, une décision qui n'est pourtant pas automatique puisqu'ils auraient pu choisir de maintenir un taux de change fixe entre leurs monnaies et le dollar américain.

Partly to ease the financing of the Vietnam War, the United States wanted — and imposed on the rest of the world — a higher rate of inflation than was optimal for Europe. [For the European Economic Community], going on to flexible exchange rates would sacrifice the valuable convergence with one another their economies had achieved around the fixed dollar. But, in the end, the countries floated, partly because [it became] a power struggle in which Europe was trying to free itself from its 'quasi-colonial' status with respect to the United States.⁹⁶

Malgré la fin du régime, les institutions de Bretton Woods sont maintenues. D'abord, la Banque mondiale traverse une importante période de redéfinition au tournant des années 1970. Désormais, une très grande proportion de l'aide distribuée est donnée à l'Afrique, à

⁹⁵ Il est important de préciser que les taux de change ne sont pas pour autant libre de certains contrôles. Continuant certaines pratiques du régime de Bretton Woods, des pays imposent des restrictions sur l'acquisition étrangère de dépôts bancaires locaux alors que d'autres réduisent la possibilité pour des banques étrangères d'opérer sur leur territoire, limitant ainsi l'accès à certaines monnaies.

⁹⁶ Friedman, Milton et Robert Mundell, « One World, One Money? », dans *Options politiques*, mai 2001, page 21.

l'Amérique latine, à l'Indonésie et aux pays arabes. De plus, ses activités prennent une orientation humanitaire en se consacrant aux problèmes liés à la surpopulation, à la pauvreté, aux maladies à caractère épidémiques et aux défis d'une redistribution équitable des revenus. Pour sa part, le FMI réoriente ses ressources vers les pays aux prises avec de profondes difficultés financières, en particulier ceux en voie de développement, les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que les républiques fédérées de l'Union soviétique.

Bien que vu au départ comme largement instable, le système de taux de change flottant a des avantages qui apparaissent progressivement. Par exemple, on note que les banques centrales ne sont plus devant le défi parfois difficile de protéger des taux de change maintenus de façon artificielle par un engagement à la fixité. Le régime est par contre rapidement mis à l'épreuve alors que la décision prise en 1973 par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) de quadrupler le prix mondial du pétrole vient tester la manoeuvrabilité des taux de change flottant.⁹⁷ Cette première crise devient un élément central du régime monétaire de l'époque puisque les banques devaient prêter de larges sommes à des pays qui avaient de la difficulté à payer pour des importations de pétrole devenues beaucoup plus dispendieuses. Conséquemment, l'inflation devient une préoccupation dans tous les pays industrialisés et les dirigeants souhaitent mener un « multilateral management » de l'économie internationale. L'Italie et le Canada se joignent aux pays du G-5 (c'est-à-dire le regroupement des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales de l'Allemagne de l'Ouest, des États-Unis, de la France, du Japon et du Royaume-Uni) où, progressivement, on voit une évolution plus

⁹⁷ Cette décision est prise en réaction à l'embargo fixé par les autorités arabes sur les exportations de pétrole aux États-Unis et aux Pays-Bas en octobre 1973. L'escalade des prix s'est produite à la fin de 1973 et au début de 1974. Dans un sens plus large, cette action des pays de l'OPEP a été vue comme une dénonciation des règles du marché international au nom des pays en voie de développement. Keohane, Robert O., *op. cit.*, 1984, pages 190-194.

lente et plus stable de l'offre (et des réserves) de devises comme une façon d'avoir un contrôle sur l'inflation. Au sommet du G-7 à Porto Rico (1976), les délégations s'entendent pour lier leurs gouvernements à une lutte contre l'inflation et ce, même si cette dernière devait se faire au détriment de la lutte au chômage.

Par ailleurs, les évaluations du système de taux de change flottant sont positives et on dira que le régime a permis d'éviter une perturbation importante dans le domaine des taux de change durant la crise du pétrole. On s'intéresse tout de même à des règles formelles pour le système et sur un rôle plus important pour le FMI au sujet des politiques de taux de change utilisées par les pays membres. Des mesures sont aussi prises en vue de réduire l'importance donnée à l'or dans le régime monétaire international. Du côté des échanges commerciaux, le *Trade Act of 1974* permet au Président américain de lancer, sous le cadre du GATT, de larges négociations sur d'importantes réductions des barrières tarifaires et non-tarifaires. Les négociations du cycle de Tokyo sont complétées en 1979.

Helleiner rappelle que l'on s'était entendu au moment de la conférence de Bretton Woods sur une incompatibilité à court terme entre un ordre financier international libéral et une stabilité dans le système de taux de change accompagnée d'un régime commercial libéral.⁹⁸ Les délégations américaine et britannique avaient alors choisi de sacrifier le premier élément à la faveur du deuxième. La rationalité de ce choix est par contre fortement remise en cause durant les années 1970 alors que le domaine de la finance internationale devient prépondérant et que l'on voit de plus en plus l'ordre de Bretton Woods comme un obstacle à la création d'un ordre financier international libéral. En fait, la mise en oeuvre de politiques publiques autonomes par

⁹⁸Helleiner, Eric, *op. cit.*, 1993, pages 37-38.

l'État-providence keynésien devient une entreprise des plus ardues en raison du caractère spéculatif et déstabilisateur des mouvements des capitaux. Il est alors très difficile pour les États de mettre en oeuvre des politiques macroéconomiques indépendantes et de préserver des systèmes d'imposition et de taxation indépendants des grands courants internationaux. Les placements à terme sont liés à une certaine volatilité des investissements et deviennent un élément contraignant pour les gouvernements qui souhaitent mettre en place des politiques macroéconomiques à la marge d'un certain conservatisme fiscal.⁹⁹

Cet ordre financier international pose donc des obstacles majeurs à la liberté d'action des États. Jumelee à la prééminence du dollar américain sur les marchés mondiaux, cette situation amène les principaux pays d'Europe de l'Ouest à lancer les discussions au sujet du Système monétaire européen (SME), un système de taux de change fixe qui entre officiellement en vigueur en mars 1979 et qui réunit tous les membres de la CEE (selon des conditions variables) à l'exception du Royaume-Uni qui restera à l'extérieur du SME jusqu'en octobre 1990 afin de protéger les avantages qu'il tire en tant que producteur de pétrole.¹⁰⁰

Préparé en partie en réaction à la hausse soutenue des niveaux d'inflation, cet arrangement monétaire commun entre des pays d'Europe de l'Ouest entraîne une vive réplique de la part des États-Unis. Dans un premier temps, le gouvernement américain impose des droits compensatoires sous la forme d'une taxe équivalente au montant donné en subvention par le pays exportateur à la production ou à la transformation du produit à être importé aux États-Unis.

⁹⁹ *Ibid.*, page 38.

¹⁰⁰ Des pays comme la France et l'Italie ont de la difficulté à suivre les marges de fluctuation fixées en mars 1972 et le SME devient une nouvelle tentative en vue d'instaurer un mécanisme qui mènera à la stabilité des monnaies des membres de la CEE.

Ensuite, la Réserve fédérale américaine souhaite obtenir une déflation par une hausse des taux d'intérêt et par un contrôle plus serré des liquidités. Les autres pays industrialisés sont contraints d'imiter cette politique monétaire, par crainte de placer leurs économies nationales dans une position de compétitivité désavantageuse. Ces hausses sont par contre mises en oeuvre alors que les prix mondiaux du pétrole ont une deuxième escalade majeure, subissant une augmentation de 120 pour cent entre décembre 1978 et avril 1980.¹⁰¹

Au tournant des années 1980, la montée effrénée des taux d'intérêt, jumelée aux politiques budgétaires expansionnistes de l'administration du président Ronald Reagan (mais surtout à son refus de hausser les impôts pour financer les nouvelles dépenses gouvernementales et militaires), crée une accumulation de capitaux étrangers dans l'économie américaine, lesquels servent à financer les déficits budgétaires et commerciaux des États-Unis. Les taux d'intérêt élevés donnent aux États-Unis un dollar fort et le capital étranger qu'ils recherchent mais entraîne aussi une série de faillites personnelles et commerciales, en particulier dans le secteur de la production en série. Il s'en suit une profonde récession économique.

Cet épisode convainc le président Reagan et la première ministre britannique Margaret Thatcher du rôle du marché comme principal instrument de coordination de l'ordre monétaire mondial. C'est ainsi que leurs gouvernements opèrent une véritable révolution dans la façon de concevoir les politiques économiques gouvernementales, une transition que Philip G. Cerny présente comme étant un passage du « embedded liberalism » de Ruggie vers un « embedded

¹⁰¹ Calleo, David P., *The Imperious Economy*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, page 146. Les nouvelles hausses du prix mondial du pétrole en 1979 s'expliquent en grande partie par la réduction de la production en Arabie saoudite, une décision prise en réaction à la Révolution khomeyniste en Iran et les transformations qu'elle entraîne.

financial orthodoxy ». ¹⁰² D'une façon caricaturale, il est possible de décrire la stratégie en disant que les gouvernements de Reagan et de Thatcher ont donné un rôle central à l'État dans le contrôle de l'inflation par une microgestion des taux d'intérêt et qu'ils ont laissé le reste aux forces du marché. ¹⁰³ Pour eux, un tel type de gestion est beaucoup plus efficace que les politiques sur le revenu utilisées dans les années 1970. Le rôle de l'État est ainsi revu à partir d'un nouveau modèle d'intervention où le travail des hauts fonctionnaires est davantage centré sur la supervision d'agences privées et de firmes de consultants mandatées par les différents secteurs gouvernementaux pour donner des services jusque-là sous la responsabilité de l'État-providence keynésien.

On voit au début des années 1980 une plus grande importance pour la finance mondiale, l'abolition des contrôles sur le mouvement des capitaux et la mise en oeuvre de diverses mesures ayant comme objectif de réduire le rôle d'intervention de l'État dans l'économie. (Les contrôles sur le mouvement des capitaux ont été enlevés en janvier 1974 par le gouvernement américain et le gouvernement britannique a suivi en 1979 et ce, même s'il faisait face à des déficits commerciaux persistants. Généralement, on disait que ces contrôles étaient devenus futiles en raison des développements technologiques et de l'interdépendance économique.) Entre 1980 et 1985, le volume d'échange de devises à travers le monde a doublé pour atteindre

¹⁰² Cerny, Philip G., « Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization », dans *Government and Opposition*, printemps 1997, page 259.

¹⁰³ Les tenants de cette approche diront que la principale préoccupation de tous les États est de favoriser la croissance de l'économie mondiale, ce qui sous-entend une annihilation de toutes politiques économiques nationales contraignant une telle expansion. On y reconnaît que des institutions internationales doivent être mises en place en vue d'imposer des sanctions aux États qui ne respecteraient pas les règles établies.

une valeur quotidienne de 150 milliards de dollars américains.¹⁰⁴ Ce montant est douze fois plus grand que la valeur des biens et services alors échangés quotidiennement à travers le monde.¹⁰⁵ Il devient à ce moment difficile pour les États de maintenir leur niveau de contrôle sur les économies en raison de l'impact des nouvelles technologies sur les marchés financiers et de cette mobilité des capitaux. En somme, on voit un déplacement graduel des politiques macroéconomiques basées sur l'approche keynésienne et sur le régime de taux de change fixe vers des politiques « de marché » guidées par le régime de taux de change flottant et par une déréglementation dans le secteur de la finance. Geoffrey R.D. Underhill présente cette transformation de la façon suivante :

As private firms began to enjoy the unrestricted transnational financial game, they increased the pressure on their governments to ease restrictions on business activity, especially financial institutions, and to deregulate domestic markets. Thus, in the 1970s financial deregulation was added to the emergence of a floating dollar. This trend accelerated in the 1980s and lay behind the global integration of financial markets.¹⁰⁶

Le déplacement est important puisque, dès le début des années 1960, Robert Mundell et Marcus Fleming, dans leurs travaux respectifs, avaient expliqué qu'il était impossible pour les gouvernements d'obtenir simultanément (à l'exception de séquences très courtes) une indépendance dans l'élaboration de la politique monétaire, une stabilité du taux de change et une mobilité des capitaux. À une période donnée, seulement deux de ces éléments pourront

¹⁰⁴ Allen, Roy E., *Financial Crises and Recession in the Global Economy*, Brookfield, Edward Elgar Publishing Company, 1994, page.1.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Underhill, Geoffrey R.D., « Global Issues in Historical Perspective », dans Richard Stubbs et Geoffrey R.D. Underhill (dir.), *Political Economy and the Changing Global Order*, 2^e édition, Oxford, Oxford University Press, 2000, page 111.

avoir cours.¹⁰⁷ En misant sur une libéralisation des marchés financiers internationaux et en souhaitant garder leur emprise sur la gestion des taux d'intérêt, les gouvernements acceptaient de se ranger derrière la flexibilité des taux de change.

On croit alors que le système rendra les cours des principales monnaies convertibles prévisibles et stables. On pense même que les taux de change flottant vont, à moyen terme, corriger les « décalages » qui peuvent apparaître entre les valeurs réelles et nominales des monnaies. Harry G. Johnson dira que : « A freely flexible exchange rate would tend to remain constant so long as underlying economic conditions (including governmental policies) remained constant; random deviations from the equilibrium level would be limited by the activities of private speculators¹⁰⁸. » La simplicité de l'approche est par contre bouleversée par les hausses importantes des prix mondiaux du pétrole et par le « fiscal twist » de la première partie des années 1980. À cette période, les politiques budgétaires expansionnistes de l'administration Reagan s'opposent à la tendance générale observée en Grande-Bretagne, en Allemagne de l'Ouest, au Japon et, avec un léger décalage, en France. Un resserrement est plutôt mis en oeuvre dans ces pays. C'est ainsi qu'après avoir répété à plusieurs reprises en 1984 qu'un dollar fort était le résultat obtenu par la prospérité économique,¹⁰⁹ les gouvernants américains devront, à mots couverts, se résigner à reconnaître que la surévaluation du dollar expliquait aussi, en

¹⁰⁷Mundell, Robert, *International Economics*, New York, The Macmillan Company, 1968, chapitre 18; Fleming, Marcus, *Domestic Financial Policies under Fixed and Floating Exchange Rates*, Washington, D.C., Fonds monétaire international, 1962.

¹⁰⁸Johnson, Harry G., *Further Essays in Monetary Economics*, Cambridge, Harvard University Press, 1973, page 208.

¹⁰⁹Farnsworth, Clyde H., « Dollar Rise Is Defended By Regan », dans *The New York Times*, 23 février 1984, page D7. L'article reprend les déclarations du secrétaire au Trésor Donald T. Regan. Ce dernier deviendra plus tard le chef de cabinet du président Reagan.

bonne partie, les déficits budgétaires du pays. Le problème est en ce sens structurel.

À cela s'ajoute le déficit au solde commercial des États-Unis, qui passe de 67 à 124 milliards de dollars américains entre 1983 et 1985,¹¹⁰ ainsi que la grogne des exportateurs américains, et le tout mène à une stratégie de dévaluation du dollar dès 1985. Dans une entente signée à New York en septembre 1985 par les pays membres du G-5 et connue sous le nom de l'Accord monétaire du Plaza, les gouvernants américains obtiennent une stratégie qui opère une hausse de la valeur de monnaies comme le yen et le deutschemark et, par le fait même, une baisse dans la valeur du dollar américain. Le tout est fait à partir d'engagements spécifiques de la part des pays du G-5 envers une intervention multilatérale concertée dans le système des taux de change et envers des ajustements à leurs politiques macroéconomiques. Orchestrée par le secrétaire au Trésor James Baker, cette action est rendue possible grâce au niveau acceptable atteint par le taux d'inflation en 1985 et par les visées de l'administration Reagan à l'égard de la promotion de la libéralisation des échanges.

La baisse soutenue de la valeur du dollar américain a par contre tôt fait d'inquiéter la communauté financière des États-Unis et son influence a une emprise de plus en plus grande sur les décisions du président de la Réserve fédérale américaine, Paul A. Volcker. De son côté, Baker souhaite obtenir un nouvel engagement sur une stabilité du système de taux de change. Lors d'une rencontre à Paris en février 1987, les délégations des pays du G-5, accompagnées par une délégation canadienne, signent l'Accord du Louvre. Le communiqué final de cette rencontre indique que les différents partis se sont entendus sur la règle suivante : « 'To cooperate

¹¹⁰ Destler, I.M., *op. cit.*, 1986, page 54.

closely to foster stability of exchange rates around current levels'¹¹¹. » Les gouvernants américains se diront fermement engagés aux règles présentées dans l'Accord, même après le crash boursier du 19 octobre 1987,¹¹² une dégringolade qui va secouer l'ensemble des grands marchés financiers. La position américaine devient d'autant plus importante si l'on tient compte du fait qu'une des explications données au sujet du crash boursier est l'anticipation d'une baisse importante dans la valeur du dollar américain par les investisseurs internationaux après que le gouvernement eu dévoilé la taille de son déficit commercial.

Le dollar américain a une hausse de sa valeur durant les mois qui précèdent la campagne électorale présidentielle de 1988, mais reprend une tendance à la baisse à la suite de l'élection de George H.W. Bush. Les marchés réagissent alors à l'engagement du Président-élu de ne pas hausser les impôts, une position que certains croient intenable en raison de la taille du déficit budgétaire du gouvernement. Dès ses premiers mois au pouvoir, Bush laisse entendre qu'il souhaite une réduction du rôle d'intervention de la Réserve fédérale américaine dans la gestion de la valeur du dollar et que l'ensemble des pays du G-7 devront suivre cette nouvelle stratégie. Dans un article du quotidien *The New York Times*, on explique que : « Governments [of the Group of Seven] would still try to manage the [U.S.] dollar and try to prevent wild and damaging swings, one official said, but not as rigidly. But he said the change would partly free Governments from the bind they now find themselves in — trying to buck the tides of the

¹¹¹ Cité dans I.M. Destler et C. Randall Henning, *Dollar Politics: Exchange Rate Policymaking in the United States*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1989, page 60. Il est à noter que, même si l'Italie n'est pas parmi les signataires de l'Accord, son gouvernement respectera les modalités de l'entente.

¹¹² « Text of President's Statement on Economy », dans *The New York Times*, 21 octobre 1987, page D12.

markets and the global economy¹¹³. » La prééminence du dollar américain sur le marché des devises mondiales est alors considérable.

2.6 Les derniers élans de la période interventionniste et le programme économique du gouvernement Mulroney

Au Canada, de fortes inquiétudes persistent à la fin des années 1960 au sujet de l'hégémonie américaine. Pendant que certains craignent que la souveraineté politique du pays soit menacée par l'imposante présence des capitaux américains dans l'économie canadienne,¹¹⁴ d'autres diront que l'influence américaine passe plutôt par les médias et met en péril l'indépendance culturelle du pays.¹¹⁵ Un grand nombre de gouvernants et d'économistes croient alors que le pays doit donner un appui renforcé au multilatéralisme commercial et, lors d'une conférence organisée en octobre 1966, le Parti libéral obtient de ses délégués un appui à des négociations en vue de préparer une entente de libre-échange qui lierait économiquement le Canada, les États-Unis, le Mexique et les pays des Antilles.¹¹⁶ Cette position, menée par un groupe lié au ministre des Finances Mitchell Sharp (qui a toujours prôné la libéralisation *multilatérale* des échanges commerciaux), devient une indication de l'importance des pressions

¹¹³Kilborn, Peter T., « Policy Shift On the Dollar: A New Flexibility Is Seen in Washington », dans *The New York Times*, 22 mai 1989, page D2.

¹¹⁴Voir, par exemple, Ian Lumsden, « American Imperialism and Canadian Intellectuals », dans Ian Lumsden (dir.), *Close the 49th Parallel etc: The Americanization of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1970, pages 321-336.

¹¹⁵Crean, Susan M., *Who's Afraid of Canadian Culture?*, Don Mills, General Publishing Co., 1976, chapitre 6.

¹¹⁶Westell, Anthony, « Liberals support North American free trade plan », dans *The Globe and Mail*, 11 octobre 1966, page 1.

en faveur d'une réduction des tarifs douaniers.

Même les plus nationalistes appuient une telle stratégie économique, disant y voir une façon d'obtenir une réduction des investissements étrangers au Canada. Ainsi, Kari Levitt soutient que : « [The] policies directed towards the protection of Canadian enterprise against penetration by U.S. direct investment will have to be complemented by a lowering of Canadian tariffs on commodity imports from all sources¹¹⁷. » William H. Pope ajoute qu'une réduction des tarifs resserrera les marges des profits obtenus aux dépens des consommateurs canadiens par les filiales étrangères. Il souhaite que « the tariff [...] be abolished on any class of goods manufactured in Canada preponderantly by American-owned firms¹¹⁸. » Pour leur part, des économistes menés par Mel Watkins présentent un rapport sur la thématique des investissements étrangers. Sans être réactionnaire, le Rapport Watkins s'inscrit tout de même dans la démarche lancée par Gordon (voir section 2.4) et dit souhaiter la mise en oeuvre de politiques publiques qui réglementeraient certaines activités du secteur corporatif.¹¹⁹

Au début des années 1970, le gouvernement doit se tourner rapidement vers les problèmes de plus en plus persistants des principaux secteurs de l'économie. On met d'abord en oeuvre un changement structurel important alors que l'on retourne à un régime de taux de change flottant en mai 1970. (Entre l'été 1970 et le 25 avril 1974, la valeur du dollar canadien

¹¹⁷ Levitt, Kari, *op. cit.*, 1970, page 33.

¹¹⁸ Pope, William H., *The Elephant and the Mouse: A Handbook on Regaining Control of Canada's Economy*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1971, page 103.

¹¹⁹ Groupe d'études *ad hoc* chargé d'étudier la structure de l'industrie canadienne, *Propriété étrangère et structure de l'industrie canadienne*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1968, page 408.

passé de 0,97 à 1,0443 lorsque mesurée au dollar américain.¹²⁰) La décision avait été rendue nécessaire par les entrées massives de capitaux étrangers au pays, un phénomène provoqué par les taux d'intérêt élevés. Néanmoins, plusieurs expliquent les maux économiques du temps par un manque de leadership de la part des différents paliers de gouvernement et ils demandent une plus grande intervention étatique en vue de l'élaboration d'une stratégie industrielle.¹²¹ On retiendra, notamment, qu'en février 1970, Abraham Rotstein, Peter C. Newman et Walter Gordon créent le Committee for an Independent Canada (CIC) et obtiennent un entretien avec le premier ministre Pierre Elliott Trudeau et le ministre du Revenu Herb Gray. Ils lancent l'idée d'un plus grand contrôle canadien dans la propriété des entreprises, la création d'une agence dont le mandat serait d'aider à la mise sur pied d'entreprises canadiennes, des mesures qui assureraient un contenu canadien dans les manuels scolaires et dans les médias, ainsi que la création d'une agence qui superviserait les activités canadiennes des entreprises étrangères et qui passerait en revue les transferts de propriété à des intérêts étrangers.¹²²

Les débats qui s'en suivent vont permettre aux gouvernants, dès 1971, de créer la Canada Development Corporation. Par surcroît, de nouvelles règles sur le contenu de la programmation

¹²⁰Powell, James, *op. cit.*, 1999, page 53. Durant les mois qui suivent les hausses des prix mondiaux du pétrole, les investisseurs étrangers prévoient que le Canada, plus que tout autre pays industrialisé, se défilera de cette crise en raison de ses réserves pétrolifères et plusieurs utilisent le dollar canadien comme monnaie de refuge. La stabilité des prix des matières premières explique aussi la hausse de la valeur du dollar canadien.

¹²¹Tel que défini en 1972 par Jean-Luc Pepin, ministre de l'Industrie, une stratégie industrielle est « 'an ensemble of co-ordinated objectives and instruments, i.e. policies, programs and institutions. Applied to *industry*, the term means the proper planning by government (federal) for the optimum co-ordination of policies and decisions, on the use of all productive resources, in order to achieve defined (and accepted) social and economic goals. The strategy must embrace all sectors of economic activity from resources to services but must emphasize manufacturing and processing' ». Cité dans Richard D. French, *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making, 1968-1980*, Toronto, Canadian Institute for Economic Policy, 1980, page 106. Le souligné est dans l'original.

¹²²Azzi, Stephen, *Walter Gordon and the Rise of Canadian Nationalism*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, page 179.

seront imposées aux radiodiffuseurs par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, un organisme mis sur pied en 1968. En 1972, le Rapport Gray reprend l'idée d'une AEIE et celle-ci est créée dès 1974. Après une controverse au sujet de son mandat, l'agence passera en revue les prises de possession d'entreprises canadiennes par des intérêts étrangers, les projets de développement d'entreprises appartenant à des intérêts étrangers et les propositions d'implantation de nouvelles entreprises étrangères en sol canadien.

Ces différentes mesures sont adoptées dans un contexte où le pays semble se retrouver à la croisée des chemins dans sa relation avec les États-Unis. L'élection du président Richard Nixon en 1968 et les problèmes américains à l'égard du financement de leurs opérations militaires comme celle du Vietnam sont en voie de porter un coup dur à la relation entre le Canada et les États-Unis. Un des exemples qui présente bien cette agitation est le refus catégorique donné par le gouvernement américain au sujet d'une exemption canadienne sur la taxe excédentaire de 10 pour cent imposée sur les biens manufacturés exportés aux États-Unis (voir section 2.5).¹²³ Le président Nixon ira même jusqu'à prévenir les gouvernants canadiens, dans un discours prononcé à la Chambre des communes en avril 1972, que sa vision en matière de politique étrangère ne permet aucun traitement international préférentiel et qu'aucun traitement de faveur ne sera donné au Canada.¹²⁴ C'est ainsi que l'incident de la taxe excédentaire, et ce qui est présenté par la Maison-Blanche comme l'affront commis par Trudeau

¹²³ Le Canada avait généralement des exemptions sur de telles mesures protectionnistes. Par exemple, il obtient, en juillet 1963, une exemption sur l'imposition par les États-Unis d'une taxe de péréquation des intérêts. Cette dernière porte sur les emprunts en capitaux contractés aux États-Unis.

¹²⁴ Le président Nixon explique alors que : « 'That doctrine rests on the premise that mature partners must have autonomous independent policies; each nation must define the nature of its own interests; each nation must decide the requirements of its own security; each nation must determine the path of its own progress'. » Cité dans Stephen Clarkson et Christina McCall, *Trudeau and Our Times, Volume 2: The Heroic Delusion*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1994, page 458.

lorsque ce dernier choisit de précéder les États-Unis dans une reconnaissance officielle par le Canada du régime communiste chinois, viennent envenimer les rapports entre le premier ministre et le président.

Par ailleurs, voulant revoir la stratégie économique derrière la politique étrangère du Canada, les gouvernants canadiens semblent prêts à étudier l'éventail des options disponibles. Celles-ci sont présentées par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Mitchell Sharp, dans un article publié à l'automne 1972 :

Nous pouvons chercher à maintenir [...] l'état actuel de nos relations avec les États-Unis en modifiant nos politiques le moins possible; nous pouvons nous acheminer délibérément vers une intégration plus étroite [*sic*] avec les États-Unis; nous pouvons adopter une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir notre économie et les autres aspects de notre vie nationale et, ce faisant, réduire la vulnérabilité actuelle du Canada.¹²⁵

Dans son article, Sharp souligne que la dernière des trois stratégies énumérées est celle qui lui paraît préférable puisque la plus tempérée et donc loin des « more extreme kinds of nationalistic measures that were being advocated in some quarters at the time¹²⁶. » Évoquant l'objectif d'une économie canadienne moins dépendante du marché américain, le slogan de la « troisième option » est utilisé par le Parti libéral durant la campagne électorale de l'automne 1972 mais il manque d'aplomb comme *leitmotiv* suite aux tentatives plutôt infructueuses déployées en vue de mettre en oeuvre une relation commerciale privilégiée entre le Canada et ses principaux partenaires économiques en Europe et en Asie. Les difficultés d'un tel déplacement des échanges s'expliquent par les engagements canadiens négociés sous le cadre

¹²⁵ Sharp, Mitchell, *op. cit.*, 1972, page 16.

¹²⁶ Sharp, Mitchell, *op. cit.*, 1994, page 186. Il parle ici des propositions présentées par le « Waffle Group », lequel se définit comme un mouvement socialiste.

du GATT et par l'imposante présence des filiales américaines au Canada dans divers secteurs économiques. De plus, les conditions imposées à la Grande-Bretagne en vue d'une adhésion à la CEE mettent fin à tout accès préférentiel dont auraient pu avoir les exportations canadiennes au Royaume-Uni.¹²⁷

Le gouvernement fédéral se donne à cette période un rôle interventionniste dans l'économie mais plusieurs mesures annoncées dans le budget du 19 février 1972, tel que les réductions d'impôts sur le revenu des particuliers et l'augmentation des prestations dans le régime de retraite, sont remises en question suite à la décision du cartel de l'OPEP d'augmenter les prix mondiaux du pétrole. Cette action touche tout particulièrement le secteur manufacturier et les difficultés économiques liées à la poussée inflationniste qui n'a pas tardé sont telles que la campagne électorale de 1974 est menée par les propositions du chef progressiste-conservateur Robert Stanfield au sujet d'une politique de gel des prix et des salaires, laquelle n'est pas sans ressembler au type de contrôles retrouvés aux États-Unis à cette même période (voir section 2.5).

Trudeau ridiculise cette proposition mais est contraint de faire volte-face en octobre 1975 alors que les pressions inflationnistes dictent son programme économique et que son gouvernement crée des contrôles qui s'étendent sur une période de trois ans (ce programme est tout de même différent de celui proposé par Stanfield, lui qui avait parlé d'un gel des prix et des salaires étendu sur une période de 90 jours). On croit alors que l'inflation n'est plus le résultat de pressions externes sur l'économie canadienne mais plutôt une conséquence de la montée des

¹²⁷ En 1973, 67,2 pour cent des exportations canadiennes sont envoyées au marché américain. Les biens envoyés en Grande-Bretagne ne représentent alors plus que 6,4 pour cent des exportations totales canadiennes. Hart, Michael, « The Road to Free Trade », dans L. Ian MacDonald (dir.), *Free Trade: Risks and Rewards*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000, page 19.

salaires au pays.¹²⁸ Le gouvernement Trudeau se rallie donc au consensus international voulant qu'il est plus facile de s'attaquer à l'inflation qu'au taux de chômage. Ses contrôles sélectifs viennent mettre fin aux discussions qui avaient cours au sujet de l'élaboration d'une stratégie industrielle.

À cette période, les dirigeants de la Banque du Canada souhaitent s'attaquer à l'inflation par une politique monétaire qui aura comme objectif de réduire les investissements commerciaux et les dépenses des consommateurs. Cette stratégie, qui rendra les emprunts plus difficiles à obtenir, ne donne par contre pas l'impact souhaité sur les statistiques d'embauche et le gouverneur Gerald Bouey doit se rabattre sur de nouvelles hausses des taux d'intérêt. Celles-ci amènent une hausse de la valeur du dollar canadien, entraînant en retour une baisse des exportations au moment où le niveau des importations reste stable. Cette situation produit une dégradation du rendement commercial du pays et fait en sorte que le déficit au compte des dépenses courantes augmente d'environ 4,6 milliards de dollars par année entre 1975 et 1979.¹²⁹ Devant les hausses simultanées de l'inflation et du nombre de chômeurs, Bouey doit rediriger la politique monétaire de la Banque du Canada et opérer une dévaluation du dollar. Entre l'été 1976 et la fin de 1978, la valeur du dollar canadien passe de 1,03 à 0,84 lorsque mesuré au dollar américain.¹³⁰

La seconde moitié des années 1970 est aussi marquée par les efforts du gouvernement

¹²⁸Maslove, Allan M. et Gene Swimmer, *Wage Controls in Canada, 1975-78*, Montréal, L'Institut de recherches politiques, 1980, pages 3 et 8.

¹²⁹Clarkson, Stephen, *Canada and the Reagan Challenge: Crisis in the Canadian-American Relationship*, Toronto, James Lorimer & Company, 1982, page 172.

¹³⁰Powell, James, *op. cit.*, 1999, page 54.

canadien en vue d'obtenir un revirement dans ses relations avec le gouvernement américain. Le retour d'un représentant du Parti démocrate à la Maison-Blanche en novembre 1976 amène Trudeau à déclarer que, pour son gouvernement, les relations avec Washington sont « 'the most important of all our foreign relations'¹³¹. » Pour sa part, le gouvernement du Québec cherche à rectifier l'image de la province auprès des communautés d'affaires des États-Unis à partir d'un programme nommé *Opération Amérique*. (Plusieurs étaient incrédules face au projet de souveraineté-association proposé par le Parti québécois, lequel visait à revoir le statut politique du Québec.¹³² L'élection du 15 novembre 1976 donne un gouvernement majoritaire à René Lévesque et ce dernier a comme première priorité d'expliquer ses visées à la communauté d'affaires et aux gouvernants américains. Cependant, ayant peu de sympathie pour les mouvements sécessionnistes, ils ont une réflexion froide sur le sujet. Jugeant que le morcellement du Canada rendrait plus difficile la défense du territoire américain, on explique à Lévesque que son projet aura un impact économique défavorable et que les investisseurs américains ne souhaitent pas de tels risques financiers.)

Par ailleurs, la croissance fulgurante des opérations d'exploitation des gisements de pétrole en Alberta à partir de 1947 (les revenus tirés de la vente du pétrole et du gaz naturel, ainsi que du développement d'une industrie pétrochimique) ont transformé cette région économique plutôt morne en un endroit prospère. Arrivé au pouvoir en 1971, le gouvernement

¹³¹ Cité dans George Oake, « Trudeau's triumph, at home and abroad », dans *Maclean's*, 7 mars 1977, page 18.

¹³² Un référendum est organisé le 20 mai 1980. Les Québécois se prononcent alors sur la demande de leur gouvernement qui souhaite obtenir le mandat de négocier avec le gouvernement fédéral une entente qui donnerait au Québec le statut d'un État souverain, tout en restant lié aux autres provinces à partir d'un partenariat économique et d'une union monétaire. (Dans l'éventualité d'un appui majoritaire de la population à cette demande, le résultat de la négociation devait être présenté à un second référendum.) Par contre, 59,6 pour cent des votants s'opposent à l'idée de donner au gouvernement le mandat de négocier une souveraineté-association pour le Québec.

de Peter Lougheed utilise les agences provinciales en vue de faire augmenter les prix du pétrole vendu à l'extérieur de l'Alberta. Cependant, cette stratégie est opposée aux visées du gouvernement Trudeau, lui qui souhaite stabiliser les prix payés par les consommateurs canadiens après la hausse des prix mondiaux du pétrole. Le premier ministre fédéral veut aussi venir en aide à l'industrie automobile de l'Ontario, elle qui est particulièrement touchée par les hausses annoncées par l'OPEP et par la concurrence de plus en plus forte menée par l'industrie japonaise de l'automobile. Dans un geste qui lance une longue rivalité politique entre le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta, ainsi que d'importants débats sur l'intégralité de la responsabilité des provinces en ce qui concerne leurs champs de compétences constitutionnelles, le gouvernement Trudeau annonce, en mars 1973, l'introduction de contrôles sur les exportations de pétrole envoyées au marché américain.¹³³

Cette décision est suivie quelques mois plus tard par un gel de six mois des prix du pétrole vendu au Canada (de façon à les maintenir à un niveau plus bas que les prix mondiaux) et par l'introduction d'une taxe d'exportation sur le pétrole vendu aux États-Unis. Le gouvernement fédéral veut se servir des revenus générés par cette taxe pour donner une aide financière aux provinces de l'Atlantique et au Québec, des régions qui importent le pétrole du Venezuela. Ensuite, on crée, en 1975, Pétro-Canada, une société d'État qui a le vaste mandat de participer à la mise en oeuvre d'une politique nationale de l'énergie et d'augmenter la participation canadienne dans l'industrie du pétrole. Cela est suivi par l'entrée en vigueur, en 1977, de nouvelles zones de pêche qui s'étendent désormais sur une distance de 200 milles marins depuis les limites de la mer territoriale. Pour le Canada, il devient alors possible

¹³³ Ces contrôles touchent tout particulièrement le secteur pétrolier de l'Alberta mais aussi celui de la Saskatchewan.

d'exploiter les larges gisements de pétrole et de gaz naturel le long des côtes de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse.

Après l'intermède du gouvernement minoritaire des progressistes-conservateurs menés par Joe Clark et les dernières semaines de la campagne électorale du début de 1980 où le discours de Trudeau est centré sur une approche gouvernementale plus interventionniste dans les secteurs de l'automobile, des investissements étrangers et de l'énergie,¹³⁴ une équipe recrutée par Michael Pitfield et dirigée par Ed Clark travaille derrière des portes closes pour créer une politique énergétique qui donnerait aux consommateurs un prix sur le pétrole fixé au Canada. Une telle politique, qui prévoit aussi un rôle plus grand pour Pétro-Canada, suit les anticipations générales au sujet du niveau des prix mondiaux du pétrole. Pensant que ces prix demeureront élevés sur une longue période, on croit souhaitable de renforcer le rôle économique du gouvernement fédéral dans les activités de recherche et de développement, dans le renouvellement industriel et dans le renforcement de la propriété canadienne dans les entreprises, en particulier dans le secteur pétrolier.

Les différents éléments du programme du gouvernement Trudeau prennent forme lors de la présentation du budget, le 28 octobre 1980. Celui le plus controversé, le PÉN, est décrit comme un instrument qui permettra de réduire les larges montants d'argent payés par les consommateurs canadiens à des entreprises étrangères, elles qui ont profité de l'augmentation du prix de leur produit sans avoir eu à faire face à une hausse dans leurs coûts de production. Le programme imposera une taxe à l'exportation sur les ventes de pétrole aux États-Unis,

¹³⁴ Clarkson, Stephen et Christina McCall, *Trudeau and Our Times, Volume 1: The Magnificent Obsession*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1990, page 179.

permettra à Pétro-Canada d'utiliser des capitaux en vue de faire l'acquisition d'entreprises étrangères dans le secteur pétrolier (des sommes qui sont recueillies à partir d'une taxe sur l'essence calquée sur la mesure budgétaire qui a entraîné la chute du gouvernement Clark en 1979) et de voir au développement de l'exploration pétrolière le long des côtes canadiennes.¹³⁵

D'après James Laxer, le PÉN est alors « the most significant act of government intervention in the Canadian economy since the Second World War. It was the most ambitious effort ever undertaken by Ottawa to reverse the foreign control of a major industry in favour of Canadian control¹³⁶. » Selon les modalités du programme, les entreprises pétrolières ne peuvent exploiter les gisements le long des côtes canadiennes à moins d'être sous la propriété majoritaire d'intérêts canadiens. De plus, elles doivent favoriser l'achat de produits et de services canadiens.

Le gouvernement de l'Alberta, ayant un certain appui des gouvernements des autres provinces de l'Ouest et agissant de concert avec les magnats de l'industrie pétrolière, n'entend toutefois pas laisser le gouvernement fédéral empiéter sur sa chasse gardée sans mener une bataille.¹³⁷ Le premier ministre Lougheed s'empresse de préciser que le PÉN mènera ultimement à un exode de l'industrie de l'exploitation pétrolière vers les États-Unis, une

¹³⁵ Cet élément prend la forme, dès 1981, de l'achat des actifs canadiens de Petrofina Canada et, en 1982, de BP Canada. Cela permet à Pétro-Canada d'augmenter sa part de marché dans la vente au détail. En août 1985, Pétro-Canada achète approximativement 1800 stations-service et des raffineries jusque-là sous la propriété de Gulf Canada. Waddell, Christopher, « Petrocan will be biggest gas retailer after Gulf purchase », dans *The Globe and Mail*, 13 août 1985, page 1.

¹³⁶ Laxer, James, *Oil and Gas: Ottawa, the Provinces and the Petroleum Industry*, Toronto, James Lorimer & Company, 1983, pages 73-74.

¹³⁷ Peu après l'entrée en vigueur du PÉN, le gouvernement Lougheed annonce une réduction importante de la production de pétrole dans la province de l'Alberta sur une période de neuf mois, empêche la mise en oeuvre de deux projets d'exploitation et lance une bataille constitutionnelle pour s'opposer à la taxe sur le gaz naturel prévue par le gouvernement fédéral. Clarkson, Stephen et Christina McCall, *op. cit.*, 1994, page 178.

situation qu'il lie à des pertes d'emplois et de capitaux.¹³⁸ Pour sa part, le gouvernement américain, qui souhaite une intégration continentale dans les politiques énergétiques dès le début des années 1970,¹³⁹ ne cache pas son mépris pour le PÉN et l'AEIÉ. L'administration Reagan soutient, au printemps et à l'été de 1981, que les politiques canadiennes sont injustes à l'endroit des entreprises de son pays. (Il faut aussi rappeler que le discours du trône d'avril 1980 avait répandu les rumeurs voulant que le gouvernement canadien s'apprêtait à renforcer l'AEIÉ en lui permettant d'étudier le bilan des entreprises étrangères déjà établies au Canada et à donner à l'Agence les moyens d'appuyer les entrepreneurs canadiens intéressés à faire concurrence aux investisseurs étrangers ayant porté un intérêt pour le marché canadien.) En août 1981, le *Toronto Star* rapporte que : « Certain influential Congressmen have been [...] demanding loudly — and often — that some retaliation [...] be taken. [...] The so-called 'Canadian problem' has reached cabinet discussion six times and behind the Doric columns of Washington's stately economic departments, bureaucrats have drawn up lists of possible retaliatory measures¹⁴⁰. »

Après quelques années de relations paisibles entre le gouvernement Trudeau et l'administration du président Jimmy Carter et du vice-président Walter Mondale, il devient clair que l'administration Reagan voudra riposter à toute politique qui, selon elle, avantage les entreprises canadiennes aux dépens de celles américaines. Expliquant la réaction des stratèges de la Maison-Blanche à l'égard du PÉN, le *Wall Street Journal* laisse entendre que la position

¹³⁸ Suite à des négociations entre le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta, il est convenu que ce dernier sera responsable de la gestion du Programme d'encouragement du secteur pétrolier, un outil qui doit permettre à la province de guider, par l'attribution de subventions, l'orientation générale prise par son industrie pétrolière.

¹³⁹ Par exemple, on voit que l'administration Nixon souhaite exploiter le gazoduc de la vallée Mackenzie ainsi que les sables bitumineux de l'Alberta dans une stratégie de sécurité énergétique nommée « Project Independence ». Pratt, Larry, *The Tar Sands: Syncrude and the Politics of Oil*, Edmonton, Hurtig Publishers, 1976, chapitre 4.

¹⁴⁰ Honderich, John, « How Reagan might lower boom on us », dans *Toronto Star*, 29 août 1981, page B4.

américaine n'est pas menée que par les répercussions économiques liées aux politiques du gouvernement Trudeau. « White House strategists say they aren't all that concerned about the economic effects of the NEP [Programme énergétique national] itself, [...] but one official says, they wince at 'the example Canada is setting for the international trading system.' If the U.S. allows Canada to get away with its new policies, he asks, 'what about Mexico? It's not something we can just sit by and not fight'¹⁴¹. » À cela, Hyman Solomon ajoute que : « The Reagan administration is intent on attacking these barriers and preventing their spread. It sees the NEP and Fira [Agence d'examen de l'investissement étranger] as part of this unhealthy protectionist trend. [...] It wants to make a high-profile example of Canada to dissuade other nations, many from the developing world, from following Fira's lead¹⁴². » Une réplique américaine ne sera toutefois pas nécessaire puisque le gouvernement canadien annonce, dès novembre 1981, que les mesures du PÉN ne seront pas étendues à d'autres secteurs de l'économie canadienne et que l'on reconsidérera les changements proposés à l'AEIÉ.

À cette période, les inquiétudes du gouvernement canadien ne sont par contre pas seulement liées à la relation avec les États-Unis puisqu'en plus d'être confronté à une récession économique, il est vivement critiqué par des représentants de divers groupes d'intérêts, des mouvements ouvriers et des organisations de bienfaisance au sujet des larges abris fiscaux créés par le ministre des Finances Allan MacEachen et annoncés dans le budget de novembre 1981. Ce dernier souhaite financer les nouveaux programmes gouvernementaux sans avoir à hausser

¹⁴¹Pine, Art et Frederick Rose, « Neighborly Feud: Canada's Bid to Oust U.S. Oil Firms Brings Studies of Retaliation », dans *Wall Street Journal*, 6 août 1981, page 14.

¹⁴²Solomon, Hyman, « NEP and Fira at the top of Reagan's hit list », dans *Financial Post*, 3 juillet 1982, page S3.

les impôts. Ces mesures sont par contre mises en oeuvre à une période où la Banque du Canada choisit d'augmenter les taux d'intérêt, un geste prévu de façon à hausser (ou du moins maintenir) la valeur du dollar canadien et à suivre l'orientation lancée par la Réserve fédérale américaine en ce qui concerne la lutte à l'inflation. Toutefois, lorsque jumelés aux politiques budgétaires de MacEachen, ces taux d'intérêt élevés deviennent liés à une multiplication des pertes d'emplois et à un grand nombre de faillites commerciales et personnelles.

Selon Thomas Courchene, la politique monétaire du gouverneur Bouey est une preuve flagrante de l'emprise des politiques macroéconomiques américaines sur celles canadiennes. Il soutient qu'il est de plus en plus difficile pour les gouvernants canadiens de faire abstraction des actions américaines lorsqu'ils cherchent à trouver des solutions aux difficultés économiques du pays. « The Bank's policy was, in my view, dominated by events south of the border [...] The discipline imposed on the Americans had to be transferred to Canada, and the obvious way of doing so was to import the U.S. wage and price-discipline by tying ourselves to the U.S. dollar¹⁴³. »

Devant la récession, le gouvernement refuse par contre d'utiliser une approche interventionniste et il continue de limiter les montants des paiements de transferts aux provinces. Préoccupé par la croissance de la dette fédérale¹⁴⁴ et par le retour à la baisse des prix mondiaux du pétrole (un phénomène qui dérouta les prévisions financières du gouvernement), MacEachen choisit de présenter un mécanisme complexe de « plafonds » et de désindexations

¹⁴³ Courchene, Thomas, *No Place to Stand? Abandoning Monetary Targets: An Evaluation*, Toronto, C.D. Howe Institute, mars 1983, pages 6-7.

¹⁴⁴ La dette fédérale passe de 27,1 à 199 milliards de dollars entre 1975 et 1984.

qui touchent principalement les prestations données en vertu des programmes sociaux ainsi que les salaires des employés de la fonction publique. En bout de ligne, ces mesures aideront les finances publiques mais, pour le moment, l'inflation est toujours un problème sérieux et Trudeau semble principalement préoccupé par l'idée de rapatrier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. (Après une longue bataille politique avec une partie des premiers ministres provinciaux et une conférence fédérale-provinciale organisée en novembre 1981, Trudeau obtient le rapatriement de la Constitution, souligné en grande pompe à Ottawa le 17 avril 1982, et l'enchâssement d'une charte des droits et libertés. L'événement représente le moment où le Canada prend finalement une pleine possession de tous les pouvoirs redevables à une nation indépendante. Cependant, il devient aussi la marque de l'isolement constitutionnel du Québec.)

Toujours aux prises avec un taux de chômage élevé et un déficit budgétaire qui dépasse les 38 milliards de dollars en 1984-1985, le gouvernement Trudeau est contraint de revoir son approche économique et de soigner son image auprès de la communauté d'affaires américaine. Comme élément marquant de cette nouvelle orientation, on note que Herb Gray, reconnu pour ses positions nationalistes, est remplacé par Ed Lumley comme ministre de l'Expansion industrielle régionale. Ce dernier s'empresse de réduire, dans une certaine mesure, les embûches liées au processus d'évaluation des propositions étrangères d'investissement. Il voit également à ce que l'étude des propositions soient faites dans de meilleurs délais.¹⁴⁵ De plus, Trudeau participe lui-même à l'opération en rencontrant un groupe de présidents-directeurs généraux liés à d'importantes entreprises américaines.¹⁴⁶

¹⁴⁵Rusk, James, « FIRA to be revised, U.S. executives told », dans *The Globe and Mail*, 21 octobre 1982, page 1.

¹⁴⁶Clarkson, Stephen et Christina McCall, *op. cit.*, 1994, page 274.

Le premier ministre est aussi prêt à réévaluer l'approche gouvernementale en matière de politique commerciale alors qu'il annonce, le 5 novembre 1982, la création d'une commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Le choix du président de cette commission est important puisqu'avant cette nomination, Donald Macdonald est à la tête d'un groupe de gens d'affaires reconnus pour leurs appuis à une approche continentaliste.¹⁴⁷

Sur le rôle du gouvernement fédéral en matière de politique économique et sur la place du Canada dans l'espace continental, la Commission donne la recommandation suivante dans son rapport rendu public en septembre 1985.

Nous préconisons une plus grande ouverture à la concurrence internationale et, en particulier, la conclusion avec les États-Unis d'un accord de libre-échange qui couvrirait les barrières non tarifaires [...] Notre position en matière internationale et notre position sur les politiques intérieures sont complémentaires. Il nous faut mettre fin à ces habitudes d'intervention gouvernementale dans l'économie qui risquent de décourager l'esprit d'entreprise, de retarder le processus d'assouplissement et d'aller à l'encontre d'une allocation adéquate des ressources.¹⁴⁸

C'est cependant le Parti progressiste-conservateur qui reçoit le rapport puisqu'il prend le pouvoir à l'élection du 4 septembre 1984. Mené par Brian Mulroney, ce parti dira qu'il souhaite s'éloigner de l'approche du gouvernement Trudeau sur la question des relations canado-américaines.¹⁴⁹ En se disant prêts à écouter les demandes de la communauté d'affaires

¹⁴⁷ En tant qu'ancien ministre des Finances du gouvernement Trudeau, Macdonald est étroitement lié aux politiques économiques qui ont marqué les années 1970 et, par conséquent, à un certain nationalisme économique, mais sa vision des choses change lorsqu'il quitte le gouvernement. À ce sujet, voir Edward Greenspon et Anthony Wilson-Smith, *Double Vision: The Inside Story of the Liberals in Power*, Toronto, Doubleday Canada Ltd, 1996, page 95.

¹⁴⁸ Gouvernement du Canada, *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, volume 1, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services Canada, septembre 1985, page 54.

¹⁴⁹ Voir, par exemple, Andrew B. Gollner et Daniel Salée, « A Turn to the Right? Canada in the Post-Trudeau Era », dans Andrew B. Gollner et Daniel Salée (dir.), *Canada Under Mulroney: An End-of-Term Report*, Montréal, Véhicule Press, 1988, pages 9-22.

canadienne, Mulroney et son ministre des Finances Michael Wilson, conduiront le Canada à l'ère de la déréglementation et de la privatisation. C'est ainsi qu'ils s'empresseront de préparer le démantèlement du PÉN et qu'ils s'assureront que les prix du pétrole soient dorénavant fixés par le marché. En ce sens, les contrôles menés par le PÉN seront progressivement éliminés et la participation financière du gouvernement dans le développement des projets d'exploration pétrolière sera largement réduite. (Une entente entre le gouvernement fédéral et la province de Terre-Neuve au sujet d'une gestion conjointe des ressources naturelles tirées de l'exploitation pétrolière le long des côtes maritimes est ratifiée en février 1985. Un contrôle provincial est alors obtenu pour les redevances tirées de ce champ d'activité.)

Par ailleurs, Mulroney souhaite soigner l'image du pays auprès du gouvernement américain et des investisseurs étrangers en remplaçant l'AEIÉ par une agence nommée Investissement Canada. Celle-ci a le mandat de stimuler l'entrée des capitaux étrangers en évitant de laisser traîner en longueur l'évaluation des différentes propositions d'investissement. Il devient alors clair que, dans un monde où les échanges de capitaux se font d'une manière de plus en plus fluide, il s'avère difficile de maintenir l'AEIÉ. Pour sa part, Richard D. French explique que, malgré les pressions incessantes mises durant les années 1970 sur le gouvernement fédéral en vue d'élaborer une stratégie industrielle (ou même des stratégies sectorielles), aucun résultat concret n'est encore décelable.¹⁵⁰ Le Rapport Gray de 1972 avait pourtant prévenu que, pour fonctionner, l'AEIÉ devait être jumelée à une stratégie industrielle

¹⁵⁰French, Richard D., *op. cit.*, 1980, chapitre 5. Cela s'explique par le fait que l'on arrive difficilement à s'entendre sur une stratégie qui intégrerait les différents secteurs industriels du pays, sur les plans conceptuel, administratif et politique.

ayant des objectifs de développement complémentaires.¹⁵¹ En l'absence d'une telle stratégie au milieu des années 1980, on doit se résigner à reconnaître la futilité de l'agence.

Dans son approche économique, le gouvernement Mulroney souhaite s'inspirer de la vague de privatisations mise en place par le gouvernement Thatcher en Grande-Bretagne. En ce sens, il entame une série d'actions visant à amener le gouvernement canadien à revendre à des intérêts privés des entreprises commerciales ayant été achetées par l'État dans le passé (par exemple, Nordair, de Havilland Aircraft et Canadair) ou encore à se départir d'une fraction des actions boursières de certaines sociétés d'État, gardant par contre un pourcentage d'actions qui lui permet de se prévaloir d'un contrôle légal sur les opérations de l'entité (par exemple, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, les propriétés hôtelières du Canadien National et la Société canadienne des postes).¹⁵²

Cherchant à décrire la position idéologique du Parti progressiste-conservateur, Michael Valpy souligne que, dans l'ensemble, Mulroney inculque à son parti « a rejection of the general notion that public enterprise should be used to achieve public policy ends. [He also brings] a hardening belief that government, in a major way, should divest itself of state enterprise which no longer demonstrably serves public policy ends¹⁵³. » En ce sens, il est peu surprenant de voir

¹⁵¹En consultant le Rapport Gray, on peut y lire la recommandation suivante : « A review process could also be used to protect Canadian entrepreneurship or other inputs to the industrial process. However, this should be done only where an industrial strategy exists under which areas are identified where Canadian ownership and control could be of significance otherwise this approach should be avoided because it could involve costs that are not justifiable. » Gouvernement du Canada, *Foreign Direct Investment in Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1972, page 452.

¹⁵²Les gouvernements provinciaux suivent aussi la tendance à la privatisation à cette période. Par exemple, entre 1983 et 1988, les gouvernements du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique vendent, en totalité ou en partie, quelque 23 sociétés d'État. Stanbury, W.T., « Privatization and the Mulroney Government, 1984-1988 », dans Andrew B. Gollner et Darriel Salée (dir.), *op. cit.*, 1988, pages 119-120.

¹⁵³Valpy, Michael, « A point of ideology », dans *The Globe and Mail*, 15 juillet 1983, page 6.

d'autres privatisations importantes à cette période, dont celles d'Air Canada, de Teleglobe Canada et de la Canada Development Corporation qui devient la Polysar Energy & Chemical Corporation. (Le rythme de ces mégatransactions est cependant ralenti par le crash boursier d'octobre 1987 et il faut attendre juillet 1991 avant de voir une forme de privatisation pour Pétro-Canada.¹⁵⁴ Pour sa part, la vente d'Air Canada est échelonnée sur plusieurs années, débutant en 1988.)

Au sujet des relations canado-américaines, il persiste des désaccords comme, par exemple, sur les questions des pluies acides et des pratiques dans l'industrie du bois d'oeuvre. Il y a aussi, au sein des pouvoirs exécutifs des deux pays, des opinions majoritaires divergentes sur les questions liées à la défense du continent. Au début de 1983, l'administration Reagan est persuadé que la dissuasion militaire passe par les avancées technologiques américaines en matière d'armement et elle demande à la communauté scientifique américaine de centrer ses efforts sur la construction d'un bouclier de missiles capable d'intercepter ceux soviétiques. En mars 1985, le Canada est parmi les pays alliés qui reçoivent une invitation à joindre le programme de recherche lancé dans le cadre du Strategic Defense Initiative. Toutefois, après de longs mois de tergiversations, le gouvernement Mulroney, en septembre, choisit de rejeter l'invitation américaine, tout en indiquant par contre qu'il n'interviendra pas si des entreprises canadiennes s'associent au programme en répondant aux appels d'offres touchant les contrats de recherche et de développement.

Le gouvernement Mulroney utilise cette position pour montrer qu'il défendra la

¹⁵⁴Le gouvernement fédéral garde 80 pour cent des actions de Pétro-Canada mais le reste est transigé à la bourse. Il réduira son contrôle à 20 pour cent des actions en 1995 et, en mars 2004, le ministre des Finances Ralph Goodale annonce que le gouvernement fédéral vendra la totalité des actions toujours en sa possession.

souveraineté du Canada et qu'il décidera lui-même, sans ingérence américaine, des grandes priorités du pays. Il s'agit pourtant d'une proposition qui est largement remise en question par plusieurs groupes de la société civile alors que l'on se dirige vers la négociation bilatérale sur une entente globale de libre-échange. L'orientation générale de la politique commerciale internationale du pays, examinée par la Commission Macdonald, avait aussi été au centre d'études préparées par les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international (voir chapitre 3), et plusieurs se disent prêts à annoncer formellement l'échec et l'abandon de la « troisième option ». Quelques semaines après son élection, le gouvernement Mulroney donne un signal important à ces personnes en laissant entendre qu'il partage leur avis. En effet, à l'intérieur d'un énoncé budgétaire rendu public en novembre 1984 et intitulé *Une nouvelle direction pour le Canada : Un programme de renouveau économique*, le ministre des Finances Michael Wilson mentionne qu'il souhaite étudier « tous les moyens possibles [en vue] d'obtenir un accès plus sûr et plus libre aux marchés. À ce titre, [le gouvernement fédéral] analysera attentivement les options permettant de libéraliser le commerce bilatéral avec les États-Unis¹⁵⁵. »

Tel que présenté au chapitre 3, l'idée d'un accord global de libre-échange reçoit un appui variable selon les régions du pays. Il faut en ce sens rappeler qu'au milieu des années 1980, il persiste dans les provinces de l'Ouest et dans la région de l'Atlantique l'impression d'un favoritisme exercé par le gouvernement fédéral à l'endroit du Canada central.¹⁵⁶ Le sud de

¹⁵⁵ Ministère des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada : Un programme de renouveau économique*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services, novembre 1984, page 35.

¹⁵⁶ Pour plusieurs, il devient clair que les institutions parlementaires du pays donnent lieu à une relation de pouvoir désavantageuse pour les régions en périphérie. Dans les provinces de l'Ouest, plusieurs croient que la solution passe par une réforme du Sénat, de façon à y avoir une représentation égale pour toutes les provinces. À ce sujet, voir Preston Manning, *The New Canada*, Toronto, Macmillan Canada, 1992, pages 158-161.

l'Ontario est toujours favorisé par les retombées du Pacte de l'automobile et de l'industrie sidérurgique. De plus, le secteur financier de Toronto est le plus dominant du pays. Une partie de l'élite politique de cette province s'oppose à l'idée de négocier une entente globale de libre-échange avec les États-Unis, craignant que l'Ontario y perdrait sa position privilégiée tirée du fait que la province se retrouve simultanément comme la pierre angulaire du commerce interprovincial canadien et comme le premier centre d'exportations vers le marché américain, en plus d'être celle qui devra opérer la plus grande restructuration et les principaux ajustements sous un programme de libre-échange.¹⁵⁷

Les appuis reçus par le gouvernement Mulroney sur la question proviennent principalement des élites politiques et économiques du Québec et de l'Alberta, deux provinces où plusieurs souhaitent voir une réduction notable et permanente du rôle du gouvernement fédéral dans la sphère économique, ainsi que de la communauté d'affaires en générale, regroupée en bonne partie sous le Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE). Il choisit donc de se lancer dans une négociation bilatérale avec les États-Unis, laquelle s'étend du 21 mai 1986 au 3 octobre 1987, date à laquelle le premier ministre Mulroney et le président Reagan signent une entente.

Pendant que le traité est présenté au Congrès américain en vue d'une ratification, la population canadienne va débattre quelque chose qui est perçu comme étant un projet de loi qui va plus loin qu'un simple traité commercial. On ne s'entend pas sur *les conséquences* de l'intégration. Pendant que certains croient qu'une intégration économique plus poussée mènera

¹⁵⁷ Courchene, Thomas (avec Colin Telmer), *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1998, pages 12, 13 et 105.

à une assimilation culturelle et à une intégration politique, d'autres refusent de voir un lien entre les développements touchant la sphère économique et les développements dans les sphères culturelle et politique. Suite à l'élection du 21 novembre, le parti dirigé par Mulroney forme un gouvernement majoritaire, après une campagne qui porte largement sur l'ALÉ. L'entente bilatérale entre en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Dans une explication (pourtant très partielle) du résultat électoral, il est important de retenir que les membres de la coalition populaire qui s'opposent au libre-échange global et au parti de gouvernement ont divisé leurs appuis entre deux partis politiques, le Parti libéral et le Nouveau Parti démocratique (NPD), permettant au parti de gouvernement de garder le pouvoir et de présenter le résultat du vote comme un aval de la population à son projet.¹⁵⁸

Certains diront que, pour les gouvernants américains, d'engager le Canada dans un traité commercial se voulait une façon d'assurer la permanence des réformes de libre marché mises en oeuvre par le gouvernement Mulroney.¹⁵⁹ L'idée d'une réduction des barrières non-tarifaires est aussi prépondérante. Par ailleurs, à cette période, des avancées importantes surviennent en Europe de l'Ouest alors que la CEE accueille dans ses rangs de nouveaux pays membres, soit la Grèce en 1981 et l'Espagne et le Portugal en 1986. On ratifie ensuite l'Acte unique européen, lequel entre en vigueur en juillet 1987 et on lance des réformes institutionnelles majeures dans la CEE. En plus de faire mention de l'objectif d'union économique et monétaire, l'Acte réaffirme l'engagement des pays membres à se diriger vers l'union politique. De plus, il étend

¹⁵⁸ Voir, par exemple, Harold D. Clarke, Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon H. Pammett, *Absent Mandate: Canadian Electoral Politics In an Era of Restructuring*, 3^e édition, Toronto, Gage Educational Publishing, 1996, page 19.

¹⁵⁹ Voir, par exemple, Marci Macdonald, *Yankee Doodle Dandy: Brian Mulroney and the American Agenda*, Toronto, Stoddart Publishing Ltd, 1995, page 227.

le vote majoritaire et les pouvoirs du Conseil des ministres de la CEE.

2.7 Une période de convergences : les programmes préparés à Maastricht et Washington

Tel que mentionné plus haut, les politiques monétaires américaines ont amené une accumulation du capital aux États-Unis durant la première partie des années 1980, entraînant une augmentation de la valeur du dollar américain face aux principales monnaies convertibles entre 1981 et 1985. Ce phénomène, de même que la chute des prix mondiaux du pétrole, a par contre conduit la situation budgétaire des pays d'Amérique latine à un état de crise. Les montants dus en intérêts sur les dettes de ces pays empêchent alors toute expansion économique et leurs problèmes sont amplifiés par le fait que leurs réserves en devises étrangères sont à sec.¹⁶⁰ Dans une action qui vient perturber le système bancaire des pays industrialisés, le gouvernement du Mexique annonce, en août 1982, un moratoire sur le repaiement de sa dette. Pas moins de dix-sept autres gouvernements de la région imiteront son geste.¹⁶¹ Dans les pays créanciers (et en particulier à Washington), on semble vouloir expliquer les difficultés financières des pays d'Amérique latine par une mauvaise gestion économique.¹⁶² En ce sens, les politiques

¹⁶⁰ Les grandes banques des pays industrialisés ont commencé à prêter massivement aux gouvernements d'Amérique latine durant les années 1970. Auparavant, leurs prêts dans cette région étaient principalement dirigés vers les filiales des entreprises multinationales installées dans des pays comme le Brésil et le Mexique. Les banques américaines ont lancé cette nouvelle activité, entraînant les banques canadiennes, européennes et japonaises dans leur sillage. Cette compétitivité a amené une croissance dans la pénétration bancaire, non seulement dans les marchés économiques plus fragiles de l'Amérique latine mais aussi en Algérie, en Côte-d'Ivoire, en Indonésie, aux Philippines, dans la République du Congo (Zaire) et au Sénégal. La hausse des prix mondiaux du pétrole en 1973-1974 a tenu un grand rôle dans l'expansion de l'activité des banques dans ces pays nouvellement industrialisés.

¹⁶¹ Devlin, Robert, *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton, Princeton University Press, 1989, page 2.

¹⁶² Wiesner, Eduardo, « Latin American Debt: Lessons and Pending Issues », dans *American Economic Review*, mai 1985, pages 191-195.

commerciales protectionnistes et une faible discipline fiscale et monétaire auraient mené à une telle accumulation de dettes.

Les différentes perturbations monétaires dans ces pays nouvellement industrialisés deviennent un problème pour les gouvernants américains puisque les investisseurs se tournent vers le dollar américain comme refuge lors des crises. La situation perturbe la stabilité du dollar et cause des maux de tête au président de la Réserve fédérale américaine. Par ailleurs, les avancées technologiques amènent une mobilité toujours plus grande des capitaux et il devient difficile pour les gouvernements des pays nouvellement industrialisés d'assurer la crédibilité et la stabilité de leurs taux de change. Pourtant, il s'agit-là de composantes essentielles en vue d'empêcher l'exode des capitaux et de favoriser l'entrée de nouveaux investissements. Il est de plus en plus accepté que les banques centrales doivent être vouées à la stabilité des prix, ce qui, en retour, donnera la stabilité du taux de change. Cette approche est accompagnée d'une vision de plus en plus répandue voulant que les politiques monétaires ne peuvent, de toute façon, avoir un impact à long terme sur la croissance économique et la création d'emplois.

En Europe de l'Ouest, ce déplacement général vers l'orthodoxie monétaire devient une condition essentielle en vue des discussions sur une union économique et monétaire, un projet reçoit une impulsion politique en 1987 de la part du ministre allemand des Affaires étrangères Hans-Dietrich Genscher. Ce dernier propose la création d'un comité d'experts qui étudiera comment se fera l'union monétaire. Présidé par Jacques Delors, le comité rend son rapport en avril 1989 et donne une formule en trois étapes.¹⁶³ Delors, de même que Roy Jenkins, alors

¹⁶³ Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on Economic and Monetary Union*, Bruxelles, Official Publications of the European Communities, avril 1989, pages 31-42.

président de la Commission européenne, vont se faire les chantres d'une intégration économique plus poussée en Europe de l'Ouest. Leurs efforts sont appuyés, entre autres, par le Comité pour l'union monétaire de l'Europe présidé par Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, ainsi que par l'Association pour l'union monétaire de l'Europe (AUME), laquelle regroupe des représentants des communautés d'affaires. Selon Bertrand de Maigret, le délégué général de l'AUME, les chefs d'entreprise souhaitent donner un appui fort à l'intégration monétaire parce qu'ils y voient une façon d'obtenir la stabilité des taux de change et de s'exprimer sur la construction européenne.¹⁶⁴

Cet intérêt marqué arrive au moment où le président français François Mitterrand et le chancelier allemand Helmut Kohl deviennent résolument engagés dans l'objectif d'une union politique européenne. Le premier y voit une façon de redonner à son pays un rôle de meneur sur le continent et sur la scène internationale tout en obtenant une voix dans l'élaboration de la politique monétaire allemande, laquelle a une prééminence en Europe de l'Ouest. Pour le second, un engagement ferme à la construction européenne mènera à une réconciliation définitive avec la France et avec le reste du monde, en plus de redonner au pays une souveraineté complète et l'intégralité de son territoire.

Par contre, toute une série de profonds bouleversements vont faire en sorte, tel que l'explique David Marsh, que : « Depuis 1990, l'union monétaire européenne est désormais conçue comme l'accompagnement obligé d'une union politique européenne¹⁶⁵. » La chute du

¹⁶⁴Entretien de l'auteur avec Bertrand de Maigret, Paris, 25 juin 2003.

¹⁶⁵Marsh, David, *La Bundesbank, aux commandes de l'Europe*, traduit par Jean-Pierre Bardos, Paris, Éditions Belin, 1993, page 267.

mur de Berlin en novembre 1989, la réunification de l'Allemagne en octobre 1990, la dissolution du Pacte de Varsovie en mars 1991 et l'éclatement de l'Union soviétique à la fin de l'année 1991 entraînent la fin de l'emprise de la Russie sur l'Europe centrale et orientale et accompagnent les discussions en Europe de l'Ouest qui mènent au traité de Maastricht (1992) et, subséquemment, à la création de l'Union européenne en novembre 1993. On s'entend alors sur des critères de convergence, pris dans un sens nominal, qui donnent les paramètres à l'intérieur desquels les gouvernements nationaux pourront, sous une surveillance multilatérale, conduire leurs politiques fiscale, budgétaire et monétaire. Ensuite, la coordination des politiques monétaires mènera à une fixité irrévocable des devises et, subséquemment, à la création d'une monnaie unique (le 1^{er} janvier 1999). La gestion de cette coopération monétaire sera faite entre les banques centrales nationales et, d'abord, l'Institut monétaire européen de 1994 à 1998, puis la Banque centrale européenne, créée en juin 1998.¹⁶⁶ On accepte qu'une entrée dans la zone euro sera liée aux performances nationales à l'égard des critères de convergence, qu'une adhésion des pays membres à l'union monétaire pourra se faire en séquences et qu'il sera possible pour certains pays membres de retarder leur adhésion s'ils le jugent opportun. C'est ainsi qu'après l'entrée de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne en janvier 1995, c'est douze des quinze pays membres qui font partie de la

¹⁶⁶La création de la Banque centrale européenne n'a pas amené la disparition des banques centrales nationales des pays ayant adhéré à l'euro. Ces dernières sont maintenues, font partie de l'eurosystème et ont un pouvoir décisionnel dans la supervision du domaine bancaire.

zone euro lorsque les pièces et les billets entrent en circulation le 1^{er} janvier 2002.¹⁶⁷

Lors du Conseil européen de Maastricht en décembre 1991, on s'entend pour faire de la Banque centrale européenne une entité indépendante des gouvernements, résolument vouée à la stabilité des prix. Ensuite, le traité d'Amsterdam (1997) établira un Pacte de stabilité et de croissance, c'est-à-dire un ensemble de règles et de procédures qui vont assurer la permanence de la convergence après l'introduction de la monnaie unique. C'est ainsi qu'après le désordre monétaire de l'automne 1992,¹⁶⁸ les gouvernants européens, et principalement ceux de la France et de l'Allemagne, s'éloigneront pour un temps de l'objectif d'union politique et choisiront d'abord d'étendre la doctrine monétaire de la Bundesbank sur le continent. Tel que mentionné par Kenneth Dyson et Kevin Featherstone,

The Maastricht Treaty empowered this consensus about 'sound' money and public finances and gave its advocates — principally EC central bankers — authority over the process of domestic reform. What followed was a long period of both monetary and fiscal contraction in the 1990s as member-state governments sought to fulfill the strict convergence criteria. [It] generated pressures to restructure budgets and reform welfare states.¹⁶⁹

À cette même période, une opération similaire est souhaitée par les gouvernants

¹⁶⁷ Le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède sont les pays qui ne joignent pas la zone euro. Des référendums sur une adhésion ont été organisés au Danemark le 28 septembre 2000 et en Suède le 14 septembre 2003 mais, dans les deux cas, une majorité de votants ont préféré le *statu quo*. Au Royaume-Uni, le gouvernement de Tony Blair a promis un référendum sur une adhésion dès que cinq tests économiques qu'il s'est lui-même fixé en 1997 donneront des résultats satisfaisants. Le 9 juin 2003, le chancelier de l'Echiquier, Gordon Brown, annonce que quatre de ces tests ne donnent toujours pas de résultats concluants, repoussant ainsi l'idée d'un référendum.

¹⁶⁸ La première partie des années 1990 est tout particulièrement difficile pour la région puisque la réunification de l'Allemagne met une pression considérable sur les réserves financières de ce pays. (Le deutschemark a été introduit en Allemagne de l'Est quelques mois avant la réunification d'octobre, soit le 1^{er} juillet 1990.) De plus, il semble que la livre sterling et la lire italienne soient surévaluées en 1992. Ces difficultés entraînent une récession qui se propage rapidement à l'ensemble de l'Europe de l'Ouest et qui perdure jusqu'en 1996. On forcera même la Grande-Bretagne et l'Italie à se retirer du SME.

¹⁶⁹ Dyson, Kenneth et Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999, page 753.

américains en Amérique latine. Leur premier allié est Carlos Salinas de Gortari, arrivé au pouvoir en décembre 1988 au Mexique.¹⁷⁰ Ce dernier cherche à poursuivre le virage important amorcé dans son pays au milieu des années 1980, lequel est marqué par une adhésion au GATT en août 1986. Il veut d'abord renégocier la dette extérieure du Mexique, une manoeuvre qui le contraint à entrer dans les bonnes grâces de l'administration du président Bush.

Après s'être entendu, en novembre 1987, avec les gouvernants américains sur une entente préliminaire portant sur le commerce et les investissements,¹⁷¹ Salinas accepte, dès le début de 1989, de participer à des discussions plus larges sur la politique commerciale du pays, en y incluant une libéralisation dans le domaine des services, ainsi que de nouvelles discussions sur les questions liées aux investissements et à la propriété intellectuelle. Une entente est conclue en octobre en vue de lancer une négociation bilatérale et, en juin 1990, les gouvernements américain et mexicain annoncent publiquement qu'une négociation est en cours. Après avoir permis au Canada de joindre les pourparlers, et après l'ajout d'accords conjoints sur l'environnement et les règles du travail, l'ALÉNA entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Les gouvernants américains y voient une façon de présenter le Mexique comme un exemple à suivre pour l'ensemble des pays d'Amérique latine et de chercher une solution à l'immigration illégale de travailleurs mexicains aux États-Unis.

La convergence souhaitée est précisée dans ce que John Williamson appelle le

¹⁷⁰ Sur les premiers rapprochements entre l'administration américaine et Salinas, voir Henry Kissinger, « First, a Breakthrough With Mexico », dans *The Washington Post*, 11 janvier 1989, page A21.

¹⁷¹ Sur cette entente, voir Guy C. Smith, « The United States-Mexico Framework Agreement: Implications for Bilateral Trade », dans *Law and Policy in International Business*, 1989, pages 655-681. Sur les réformes au Mexique entre 1989 et 1991 dans le domaine commercial et sur la question des investissements étrangers, voir Gustavo Vega-Canovas, « The Free Trade Policy 'Revolution' and Party Politics in Mexico », dans Charles F. Doran et Gregory P. Marchildon (dir.), *The NAFTA Puzzle: Political Parties and Trade in North America*, Boulder, Westview Press, 1994, pages 216-217.

« Washington Consensus ». ¹⁷² Cet énoncé donne une synthèse du programme économique qui mènerait l'Amérique latine à une stabilité macroéconomique à travers l'orthodoxie monétaire, à une réduction du rôle d'intervention de l'État dans l'économie par des privatisations et de la déréglementation, ainsi qu'à une libéralisation dans les domaines commercial et des investissements. Le tout devrait amener une plus grande stabilité politique et économique dans la région et permettre à la communauté d'affaires américaine de mieux tirer avantage de ces marchés d'échange. Devant la période triomphale qui suit la fin de la Guerre froide, plusieurs croient que des réformes macroéconomiques donneront la panacée qui leur permettra de participer à l'économie mondialisée. De son côté, Salinas craint que l'intégration imminente de l'Europe centrale et orientale à la CEE ait pour effet de rediriger les investissements européens au Mexique vers ces régions et il croit qu'une intégration plus poussée de l'économie mexicaine au marché américain permettra de réduire l'impact d'un tel phénomène sur son pays.

Ces développements entraînent une réaction chez les gouvernants du Brésil et de l'Argentine. Les élites politiques de ces deux pays avaient lancées, dès 1986, un programme conjoint d'intégration économique et de coopération politique mais les rapprochements américano-mexicains forcent une réaction défensive qui va les mener à davantage d'intégration régionale. Après une période marquée par d'importantes perturbations économiques, les gouvernements nouvellement élus de Carlos Menem et de Fernando Collor de Mello reprennent avec force les discussions bilatérales et signent, en juillet 1990, l'Acte de Buenos Aires. Ils s'engagent ainsi à créer un marché commun avant la fin de 1994 et, en mars 1991, ils sont joints

¹⁷²Williamson, John, « In Search of a Manual for Technopols », dans John Williamson (dir.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1994, pages 26-28.

par les gouvernants du Paraguay et de l'Uruguay alors qu'est signé le traité de l'Asunción, fixant l'objectif de la création d'un marché commun. Suite à de longues tergiversations, l'union douanière nommée Mercosur entre en vigueur le 1^{er} janvier 1995, ajoutant, dès 1996, la Bolivie et le Chili comme partenaires associés. La Déclaration de Rio de Janeiro (1997) confirme la dimension politique donnée au regroupement par un engagement aux régimes démocratiques sur le continent sud-américain.

Pour certains, l'intégration régionale est par contre une voie vers d'autres objectifs. En effet, pour des pays comme l'Argentine, la fin de la Guerre froide ouvrait la voie à un rapprochement avec les États-Unis et ses gouvernants voyaient l'intégration régionale comme une façon de se préparer au type d'intégration opérée par le Mexique face au marché américain. Après avoir engagé son pays dans un ancrage monétaire entre le peso et le dollar en 1991, le président Menem va lancer l'idée d'une dollarisation officielle pour le pays en janvier 1999.¹⁷³ Pour sa part, le président mexicain Vicente Fox dira souhaiter la création d'une monnaie nord-américaine commune.¹⁷⁴ C'est ainsi que pour certaines élites dirigeantes, et tout particulièrement pour les gouvernants argentins, l'intégration régionale par la voie du Mercosur devient l'instrument d'un « global liberalization process whereby 'the market' [would] emerge as the main institutional setting and mechanism establishing necessary and sufficient rules for society as a whole. [...] The end result of this process according to this vision is that Mercosur will eventually be absorbed by NAFTA, leading to the formation of a full-fledged American

¹⁷³Voir, par exemple, « Resistance to Argentine 'Dollar' », dans *The New York Times*, 24 janvier 1999, page 12.

¹⁷⁴Paquin, Gilles, « L'incertitude réjouissante des élections mexicaines », dans *La Presse*, 30 juin 2000, page B7.

(North and South) economic bloc operating under the hegemony of the United States¹⁷⁵. »

Les gouvernants américains convoient une telle influence sur l'Amérique du Sud et ils préparent un projet nommé *Enterprise for the Americas Initiative*. Lancé en juin 1990 par le président Bush, le programme veut assurer la permanence des réformes de libre marché dans la région et imposer une certaine supervision américaine dans la gestion des dettes nationales des pays de l'Amérique du Sud. Dès décembre 1994, cette action passera par les délibérations des rencontres du Sommet des Amériques alors que l'administration du président Bill Clinton dit souhaiter la création d'une zone de libre-échange hémisphérique (en excluant Cuba) calquée sur le modèle de l'ALÉNA. Le programme américain est aussi favorisé par les résultats concluants des négociations du cycle de l'Uruguay, complété en 1993 et par la création, le 1^{er} janvier 1995, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le GATT comptant alors 130 pays membres dans ses rangs, on choisit d'élaborer une structure plus moderne dotée d'un tribunal décisionnel pour régler les conflits et opérant sur des champs d'intérêt plus vastes. Le GATT sera intégré à l'OMC et restera l'entente centrale en ce qui concerne les échanges internationaux des biens.

Les changements en Amérique latine touchent le Canada. D'abord, la région avait pris une importance renouvelée pour les gouvernants canadiens alors qu'ils décident de joindre formellement les rangs de l'Organisation des États américains (OÉA), un état de choses rendu officiel en janvier 1990. (Le Canada avait demandé et obtenu, en février 1972, le statut d'observateur à cette organisation mais préférait rester en retrait, jugeant que les gouvernants

¹⁷⁵ Teubal, Miguel, « Mercosur, Argentina, and Regional Integration Processes », dans *International Journal of Political Economy*, hiver 1996-1997, pages 58-59.

américains y imposaient l'ordre du jour. À la fin des années 1980, ils choisissent par contre de réexaminer la question et, dès octobre 1989, le gouvernement Mulroney annonce la décision canadienne.) Ensuite, les gouvernants canadiens participeront pleinement aux discussions sur l'idée d'une ZLEA et le pays sera l'hôte de l'Assemblée générale de l'OÉA en juin 2000 et du Sommet des Amériques en avril 2001.

Cette relation renforcée entre le Canada et l'Amérique latine prend forme autour de la négociation bilatérale entre les gouvernants américains et mexicains au sujet d'un traité commercial. Craignant de voir les États-Unis devenir le carrefour d'une série d'ententes bilatérales, dont celle avec le Canada, les gouvernants canadiens ont préféré joindre les pourparlers et proposer d'étendre l'ALÉ au Mexique. Cependant, un changement de gouvernement survient au Canada en octobre 1993 et le Parti libéral, opposé à un accord global de libre-échange durant la campagne électorale de 1988, forme un gouvernement majoritaire.¹⁷⁶

Sous le leadership de Jean Chrétien, le Parti va par contre changer de position sur la question et, durant la campagne électorale de 1993, on laisse clairement entendre que, si élu, on voudra ratifier l'ALÉNA.¹⁷⁷ Cette prise de position est tout de même audacieuse puisque le libre-échange est un des éléments qui expliquent la profonde impopularité du gouvernement

¹⁷⁶ Le gouvernement dirigé par Mulroney, et ensuite par Kim Campbell, voit à ce que l'ALÉNA soit présenté sous forme de législation à la Chambre des communes et au Sénat mais choisit de ne pas devancer le Mexique et les États-Unis dans l'enchâssement de l'Accord sous forme de loi. L'Accord n'est donc toujours pas en vigueur à l'automne 1993.

¹⁷⁷ Sur la position libre-échangiste de Chrétien durant cette campagne, voir Geoffrey York, « Chrétien défends trade stand », dans *The Globe and Mail*, 24 septembre 1993, page A7. Le chef libéral va laisser entendre qu'il souhaite renégocier les parties de l'entente portant sur les règles d'investissement dans l'industrie énergétique, ainsi que celles portant sur les enjeux liés aux subventions et aux droits anti-dumping, mais une intervention de l'ambassadeur américain James Blanchard l'amène à éviter ce sujet durant les jours qui précèdent le scrutin. Greenspon, Edward et Anthony Wilson-Smith, *op. cit.*, 1996, pages 40-41.

Mulroney au tournant des années 1990.¹⁷⁸ En fait, le pays doit composer avec de profondes disparités en ce qui concerne le bilan économique des régions. Alors que l'économie des provinces de l'Atlantique stagne et que l'économie des provinces de l'Ouest est touchée par la chute des prix dans les secteurs de l'énergie, du bois d'oeuvre et des minéraux, les économies du Québec et de l'Ontario, menées par la vigueur de leurs secteurs manufacturiers et des services, font grimper le taux national d'inflation. Ces dernières provinces présentent ainsi des politiques budgétaires expansionnistes et la Banque du Canada répond par des hausses successives des taux d'intérêt, entraînant une hausse de la valeur du dollar canadien, lequel atteint une valeur de 0,8934 dollar américain le 4 novembre 1991. (La valeur du dollar canadien avait atteint un creux à 0,6913 dollar américain le 4 février 1986.) Ce phénomène, en retour, réduit la demande pour les biens d'exportation du pays et a, subséquemment, des retombées négatives pour le secteur manufacturier de l'Ontario.

Plusieurs croient que les actions du gouvernement ont amené ou amplifié la récession et l'ALÉ est au centre de cette réflexion. Dans un article publié en mars 1992, Harold D. Clarke et Allan Kornberg mentionnent, sondages à l'appui, que :

Many Canadians believe that the economy is in poor health, that it is not being managed properly by government and that both their own and the nation's current and future prospects leave much to be desired. [...] One of the principal reasons Canadians are so negative toward the GST and are becoming increasingly so toward free trade is their skepticism about the economy and the government's ability to manage it effectively.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Voir, entre autres, Harold D. Clarke et Allan Kornberg, « Support for the Canadian Federal Progressive Conservative Party since 1988: The Impact of Economic Evaluations and Economic Issues », dans *Revue canadienne de science politique*, mars 1992, pages 29-53.

¹⁷⁹ *Ibid.*, page 30.

Pourtant, le Parti libéral souhaite s'éloigner de ses positions de 1988 sur le libre-échange global. Cette action prend tout particulièrement forme lors d'une conférence politique du Parti en novembre 1991. Réunis à Aylmer, les membres y ont entendu leur chef dire qu'à son avis, la mondialisation représente une réalité indéniable. Le quotidien *The Globe and Mail* rapporte que : « The tone of the discussions indicated not only that protectionism was passé, but also that the page had been turned on the whole chapter about the Liberals' extended fight against the FTA¹⁸⁰. » Au lendemain de l'élection de 1993, Chrétien choisit Roy MacLaren, une personne reconnue pour ses positions favorables au libre échange, comme ministre du Commerce international. L'ALÉNA est voté au Parlement et prend forme de loi le 1^{er} janvier 1994.

Le Canada mettra ainsi en oeuvre les convergences souhaitées par les gouvernants américains en ce qui concerne la politique commerciale. Il se déplacera aussi vers l'orthodoxie monétaire. Gordon Thiessen (qui occupe les fonctions de gouverneur de la Banque du Canada entre 1994 et 2001) explique qu'entre 1982 et 1991, les gouvernants canadiens s'entendent progressivement sur des paramètres à court terme à l'intérieur desquels on souhaiterait voir le taux d'inflation osciller, de façon à placer la stabilité des prix comme premier objectif de la politique monétaire.¹⁸¹ Ce choix macroéconomique est important puisque lorsque le gouverneur de la Banque du Canada John Crow présente cette orientation à la fin des années 1980,¹⁸² la Réserve fédérale américaine compose avec un taux d'inflation qui se situe dans les environs du

¹⁸⁰ Winsor, Hugh, « Liberal conference tests icy economic waters », dans *The Globe and Mail*, 26 novembre 1991, page A8.

¹⁸¹ Thiessen, Gordon, « Les cibles de maîtrise de l'inflation: l'expérience canadienne », dans *Les conférences Thiessen : Conférences données par Gordon G. Thiessen, gouverneur de la Banque du Canada de 1994 à 2001*, Ottawa, Banque du Canada, janvier 2001, page 27.

¹⁸² Crow, John, « La politique monétaire à l'oeuvre au Canada », conférence donnée sous les auspices de la Fondation Eric J. Hanson (18 janvier 1988), dans *Revue de la Banque du Canada*, février 1988, pages 3-17.

quatre pour cent. Une telle disparité a pour effet de créer un profond déséquilibre entre les déterminants de base de deux économies pourtant si intégrées. Ainsi, afin de garder une emprise sur l'inflation, les Canadiens doivent composer, entre 1987 et 1991, avec des taux d'intérêt plus élevés que ceux américains (ce qui entraîne un dollar, lorsque mesuré à celui américain, qui a une valeur surévaluée) et avec un taux de chômage qui passe de 7,5 pour cent en 1989 à 11,4 pour cent en 1993.¹⁸³ Ces profondes difficultés économiques surviennent alors que le Canada n'a pas encore mis en oeuvre les convergences souhaitées dans le domaine des politiques fiscale et budgétaire. En 1993-1994, on estime le déficit fédéral à 42 milliards de dollars et la dette à environ 500 milliards de dollars.¹⁸⁴

Deux éléments marquent cette dernière période. D'abord, on réduit la préoccupation excessive portée au niveau des prix en envisageant un taux d'inflation qui se situerait dans une marge d'entre 1 et 3 pour cent. Cette cible sera centrale à la conduite de la politique monétaire du Canada durant la seconde moitié des années 1990 et sera périodiquement renouvelée par David Dodge, le successeur de Thiessen comme gouverneur de la Banque du Canada.¹⁸⁵ Ensuite, la crise du peso mexicain à la fin de 1994 (voir section 2.8) a un impact sur le Canada

¹⁸³ Sharpe, Andrew, « A Comparison of Canadian and US Labour Market Performance in the 1990s », dans Maureen Appel Molot et Fen Osler Hampson, *op. cit.*, 2000, pages 153-154. Pendant cette période, le taux de chômage retrouvé aux États-Unis oscille entre 5,3 et 7,5 pour cent. *Ibid.*

¹⁸⁴ Ce dernier montant représente d'ailleurs la source principale du problème. Cette dette, et les intérêts qui s'y rattachent, entraînent le pays dans un tourbillon dont on ne croit pas pouvoir se dégager. Plusieurs se disent alors alarmés par la tendance prise par le ratio entre la dette net et le PIB. Estimé à 15,7 pour cent en 1974-1975, ce ratio passe à 27,3 pour cent en 1980-1981, puis à 54,5 pour cent en 1989-1990 et à 67,1 pour cent en 1992-1993. Kneebone, Ronald D., « Four Decades of Deficits and Debt », dans Lars Osberg et Pierre Fortin (dir.), *Unnecessary Debts*, Toronto, James Lorimer and Company, 1996, pages 48-49. Pierre Fortin explique cette croissance importante par les récessions économiques de 1981-1982 et de 1990-1991 et par l'orthodoxie monétaire. Fortin, Pierre, « The Canadian Fiscal Problem: The Macroeconomic Connection », dans *Ibid.*, page 36. Pour une présentation des positions électorales des principaux partis politiques sur la question du déficit en 1993, voir « The issues behind the rhetoric », dans *The Globe and Mail*, 9 septembre 1993, page A22.

¹⁸⁵ Banque du Canada, « Déclaration commune concernant la reconduction de la cible de maîtrise de l'inflation et Note d'information », dans *Revue de la Banque du Canada*, été 2001, pages 68-69 et 71-79.

puisque les investisseurs étrangers se réfugient derrière des monnaies présentant un niveau réduit d'instabilité. Le dollar canadien ne fait par contre pas partie de ces monnaies fortes, le pays étant dépendant des investisseurs étrangers pour financer ses déficits budgétaires. C'est ainsi que, jumelé aux avertissements de la firme Moody's Investors Services au sujet de la dette fédérale et à un éditorial fracassant du *Wall Street Journal* intitulé « Bankrupt Canada? », ¹⁸⁶ cette fluidité des investissements à court terme dans les monnaies pousse la valeur du dollar canadien sous la barre du 0,70 dollar américain.

L'épisode élimine les doutes quant à l'importance du budget de 1995. Le ministre des Finances Paul Martin doit relancer l'économie mais surtout rassurer les économistes sur sa détermination à atteindre ses propres objectifs de réduction du déficit. En plus d'annoncer de nouvelles privatisations (en particulier, la vente au secteur privé du Système de navigation aérienne de Transports Canada) et des compressions budgétaires à des sociétés d'État comme la SRC-CBC, le gouvernement fédéral réduira considérablement la taille de la fonction publique. Les ponctions dans les dépenses gouvernementales atteignent 25 milliards de dollars sur trois ans, les budgets de sensiblement tous les ministères sont amputés et les montants dévolus à l'aide internationale sont réduits de 21 pour cent. ¹⁸⁷

Dès 1996, malgré les préoccupations majeures portant sur la question de l'unité

¹⁸⁶ « Bankrupt Canada? », dans *Wall Street Journal*, 12 janvier 1995, page A14.

¹⁸⁷ Informations tirées du dossier spécial sur le budget fédéral de 1995 dans *La Presse*, 28 février 1995, pages A1-A5. Le ministre des Finances va tout de même chercher à éviter une réaction hostile des gouvernements provinciaux alors qu'il leur donne un sursis d'une année dans les réductions des paiements de transfert. On choisit également de repousser d'une année la réévaluation des programmes de suppléments au revenu.

nationale,¹⁸⁸ on croit à une imminente relance économique, laquelle est menée par les bonnes performances aux États-Unis. La plupart des provinces sont résolument lancées sur des objectifs de réduction des déficits et le gouvernement fédéral semble être en mesure de complètement éliminer son déficit dans un échéancier que l'on croyait inatteignable quelques années plus tôt.¹⁸⁹ Dans cette période de prospérité économique et d'une intégration sans précédent de l'économie canadienne au marché américain,¹⁹⁰ les économies régionales canadiennes, toujours aussi distinctes les unes des autres, sont résolument tournées vers le Sud. Quoique des différends commerciaux persistent sur quelques biens d'exportation,¹⁹¹ on semble prêt à étudier sobrement les effets des accords de libre-échange de 1989 et de 1994, voire à offrir un appui au projet d'une ZLÉA. Cet enthousiasme généralisé à l'égard de la libéralisation des marchés survient alors que le gouvernement de l'Ontario, dirigé depuis juin 1995 par le Parti progressiste-conservateur et son chef Mike Harris, fait rapidement disparaître les réticences de l'élite politique de cette province à l'endroit du libre-échange global et donne son appui à l'ALÉNA. C'est dans cette foulée que le gouvernement Chrétien signe diverses ententes

¹⁸⁸ À l'automne 1995, un nouveau référendum est organisé au Québec sur l'enjeu de la souveraineté. Cette fois, le Parti québécois demande aux citoyens de la province de donner leur avis sur une souveraineté accompagnée d'un partenariat à être négocié entre le Canada et le Québec durant l'année qui suivra un mandat de sécession. La campagne référendaire est marquée par les interventions du président Clinton et du secrétaire d'État Warren Christopher. Sallot, Jeff, « Clinton cites Canada as world model », dans *The Globe and Mail*, 26 octobre 1995, page A7; Blanchard, James J., *Behind the Embassy Door: Canada, Clinton and Quebec*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1998, pages 237-245. Le 30 octobre 1995, 50,6 pour cent des électeurs du Québec rejettent le parcours proposé par le Parti québécois alors que 49,4 pour cent appuient le projet de souveraineté-partenariat.

¹⁸⁹ Le gouvernement fédéral tire avantage des baisses importantes des taux d'intérêt pour surpasser ses objectifs de réduction du déficit. Le déficit fédéral est évalué à 28 milliards de dollars à la fin de l'exercice financier de 1995-1996 et est ~~estimé~~ à 8 milliards de dollars l'année suivante. En février 1998, le ministre des Finances présente un budget annonçant un surplus budgétaire.

¹⁹⁰ Schwanen, Daniel, *Trading Up: The Impact of Increased Continental Integration on Trade, Investment and Jobs in Canada*, Toronto, C.D. Howe Institute, mars 1997.

¹⁹¹ Voir, par exemple, James Baxter et Mike Trickey, « Canada, U.S. clash over lumber, potatoes », dans *The Ottawa Citizen*, 22 avril 2001, page A5.

commerciales dont des accords de libre-échange avec le Chili en 1997 et le Costa Rica en 2001, de même qu'une entente de coopération sur les échanges et l'investissement avec les pays du Mercosur en 1998.

Par ailleurs, la fin des années 1990 est marquée par un écart grandissant entre les standards de niveau de vie canadien et américain, par un taux de chômage systématiquement plus élevé au Canada qu'aux États-Unis, par de fortes inquiétudes autour de ce qui est perçu comme un exode de plusieurs des travailleurs les mieux salariés pour les États-Unis¹⁹² et par la vente d'un nombre particulièrement élevé d'entreprises canadiennes à des intérêts étrangers.¹⁹³

À ce sujet, les acheteurs américains tirent avantage de la faible valeur du dollar canadien et de la prééminence du dollar américain dans le marché canadien. Bien loin de l'époque de l'AEIE, on signale aussi d'importantes acquisitions par des investisseurs étrangers d'entreprises du secteur pétrolier, si bien qu'à l'automne 2001, près de la moitié de cette industrie est sous un contrôle étranger et les achats américains viennent en tête de liste de ces transactions faites à vil prix.¹⁹⁴ C'est ainsi que sont lancées des discussions sur l'avenir du dollar canadien (voir

¹⁹² John F. Helliwell montre que cette préoccupation est exagérée. Helliwell, John F., « Enquête sur l'exode des cerveaux des années 2000 », dans George Hoberg (dir.), *La capacité de choisir : Le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002, pages 145-174.

¹⁹³ Comme exemples d'entreprises canadiennes vendues (en totalité ou en partie) à des investisseurs américains à la fin des années 1990, on note MacMillan Bloedel, Poco Petroleum, MetroNet Communications Corporation, JDS Fitel, Club Monaco, Noma Industries, Newcourt Credit Group, Midland Walwyn, Peoples Jewelers Corporation et Shoppers Drug Mart.

¹⁹⁴ Bergman, Brian, « The big shrug: U.S. giants took over \$35-billion worth of Canadian energy firms in 2001 », dans *Maclean's*, 24 décembre 2001, pages 56-57. Parmi les entreprises de ce secteur achetées, en totalité ou en partie, par des investisseurs américains en 2001, on note Gulf Canada Resources, Anderson Exploration, Westcoast Energy et Canadian Hunter Exploration.

chapitre 4). Alors que l'euro devient une monnaie forte,¹⁹⁵ de plus en plus utilisée comme monnaie de réserve par les banques centrales,¹⁹⁶ certains entrevoient davantage d'intégration monétaire entre le Canada et les États-Unis et le débat force une réaction chez les gouvernants canadiens.

2.8 L'hégémonie américaine centrée sur la sécurité collective

Suivant la multiplication des regroupements économiques régionaux durant les années 1990, non seulement en Europe de l'Ouest, en Amérique du Nord, en Amérique Latine mais aussi en Asie de l'Est et en Océanie, des auteurs tels Grahame Thompson décrivent l'ordre international en parlant de trois pôles commerciaux.

[Au début des années 1990,] les partenaires avec lesquels chaque pays de l'Union européenne entretenait les relations les plus solides et les plus suivies en matière de commerce et d'investissements étaient d'abord les autres pays de l'Union européenne, puis les pays d'Europe orientale et certains pays d'Afrique du Nord. Les États-Unis avaient leurs rapports les plus étroits avec les autres pays de l'ALÉNA et le reste de l'Amérique latine (ainsi qu'avec certains pays d'Asie). Enfin, c'est avec d'autres pays d'Asie de l'Est que le Japon avait les liens les plus forts, notamment en matière d'investissements.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Au jour du lancement de l'euro, le 1^{er} janvier 1999, la valeur de cette monnaie est fixée à 1,1837 dollars américains. L'euro atteint par contre un creux dans sa valeur le 25 octobre 2000 alors qu'il est transigé à 0,8270 dollar américain. À l'automne 2004, la chute de la valeur du dollar américain face aux principales monnaies convertibles amène l'euro à une valeur de 1,3625 dollars américains (le 27 décembre 2004).

¹⁹⁶ On note, par exemple, que la Banque centrale de Russie choisit, au début de 2003, d'échanger une partie de ses réserves en dollars américains contre des euros. À la fin de 2001, l'euro constitue environ 13 pour cent de la monnaie utilisée comme réserves. Le dollar américain représente pour sa part 68 pour cent de ces réserves et le yen japonais 5 pour cent. Tiré de <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eurointernationalrole2002en.pdf> (consulté le 19 septembre 2004). La prééminence de l'euro s'étendra également aux pays de la communauté financière d'Afrique, à ceux de l'élargissement de 2004 de l'Union européenne, à la Suisse et aux pays de l'Union européenne à l'extérieur de la zone euro soit le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède.

¹⁹⁷ Thompson, Grahame, « Introduction : situer la mondialisation », dans *Revue internationale des sciences sociales*, juin 1999, page 168.

Bien que cette intégration centrée autour des régions dominées par l'euro, le dollar américain et le yen japonais se poursuive, de profondes perturbations surviennent et l'appui général envers les programmes économiques tels ceux du traité de Maastricht et du « Washington Consensus » est largement remis en question, non seulement par les groupes des sociétés civiles liés au mouvement anti-mondialisation mais aussi par des élites prônant la libéralisation des échanges.

Afin de décrire cette problématique, il faut rappeler que, durant les négociations ayant mené à l'ALÉNA, le gouvernement mexicain avait permis d'importantes entrées de capitaux étrangers et maintenu le peso à une valeur artificiellement haute et ce, pendant une période relativement longue.¹⁹⁸ Toutefois, les hausses des taux d'intérêt aux États-Unis au printemps 1994 (et le solde commercial largement déficitaire du Mexique) ont amené un exode massif des capitaux étrangers. Le phénomène sème un vent de panique chez les investisseurs étrangers et entraîne une dévaluation radicale du peso dès décembre 1994.¹⁹⁹ La situation, que l'on qualifie de crise, montrera l'étendu des difficultés liées aux ajustements qui devront être apportés par le Mexique, un pays nouvellement industrialisé, en vue de tirer avantage d'une intégration économique au marché américain. Dès les premières étapes du fastidieux processus, plusieurs seront laissés-pour-compte et divers groupes de la société civile du Mexique et des pays sud-américains s'interrogent sur le bien-fondé d'une orientation « aveugle » vers le type d'intégration

¹⁹⁸ Lorsqu'il annonce l'introduction d'un système de taux de change fixe mais ajustable entre le peso et le dollar américain en décembre 1987, le gouvernement mexicain souhaite trouver une solution aux niveaux élevés d'inflation connu au pays. La valeur du peso est périodiquement réduite dès janvier 1989 jusqu'à ce qu'une fixation molle (peg à bande large) soit introduite à la fin de 1991. Cet arrangement permet de maintenir le peso à une valeur artificiellement haute.

¹⁹⁹ L'instabilité de cette période au Mexique est aussi menée par l'assassinat de Luis Donaldo Colosio, candidat à l'élection présidentielle de 1994, et par les soulèvements dans l'État du Chiapas. La dévaluation importante du peso mène à l'effondrement du réseau tout juste privatisé de banques commerciales mexicaines.

proposé par les gouvernants américains.²⁰⁰ On dira que les soulèvements observés dans l'État du Chiapas sont précurseurs des imposantes manifestations populaires qui prennent forme lors de la rencontre de l'OMC à Seattle en novembre 1999 et qui s'étendront à une longue liste de rencontres internationales.²⁰¹

Du côté des élites favorisant la libéralisation des échanges, le scepticisme face aux programmes de convergence du début des années 1990 s'intensifie alors que l'Asie du Sud-Est vit une crise financière majeure dès juillet 1997. Cette dernière s'étendra à la Russie à l'été 1998 et au Brésil au tournant de 1999. Ce pays utilisait par contre un système de taux de change fixe depuis 1994, avec un contrôle serré de l'offre de monnaie. Les perturbations majeures forcent les gouvernants brésiliens à abandonner le taux de change fixe et à dévaluer le real d'environ 40 pour cent. Cette dévaluation, de même que la dépréciation de l'euro entre 1999 et l'été 2001, mènent à une crise commerciale et monétaire importante en Argentine, la valeur du peso étant fixée à un dollar américain surévalué. Par ailleurs, le Japon doit composer avec de graves problèmes structurels liés à son système bancaire, avec un contexte déflationniste qui perdure depuis 1993 et avec une nouvelle chute de la valeur du yen lorsque mesuré au dollar américain à l'hiver 2001-2002.²⁰²

²⁰⁰ Voir, par exemple, Ann E. Kingslover, *NAFTA Stories: Fears and Hopes in Mexico and the United States*, Boulder, Lynne Rienner, 2001.

²⁰¹ Carranza, Mario E., « Neighbors or Partners? NAFTA and the Politics of Regional Economic Integration in North America », dans *Latin American Politics and Society*, automne 2002, page 153.

²⁰² Sur les difficultés structurelles de l'économie nipponne, voir Brice Pedroletti, « La 'mission impossible' du nouveau gouverneur de la Banque du Japon », dans *Le Monde*, 26 février 2003, page 20. On note également que certaines tensions existent dans cette « région » entre les principaux acteurs économiques. Une entente signée en novembre 2001, et renouvelée en novembre 2004, entre la Chine et les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est en vue d'en arriver à créer une zone de libre-échange d'ici 2010 est venue défier le leadership du Japon et remettre en cause l'idée d'une convergence économique unifiée à l'échelle de l'Asie.

Ces multiples « crises », d'autant plus qu'elles surviennent dans des pays où des réformes macroéconomiques ont été mises de l'avant, ébranlent la confiance envers l'orthodoxie. D'abord, le Congrès américain ralentit les élans vers l'intégration hémisphérique alors qu'il refuse, en novembre 1997, de renouveler l'autorisation de négociation accordée au président Clinton dans les discussions sur une éventuelle ZLEA. Ensuite, des économistes comme Jagdish Bhagwati et Paul Krugman vont reprendre la problématique lancée par Mundell et Fleming (voir section 2.5) et diront souhaiter un retour à certains contrôles sur la mobilité des capitaux.²⁰³ Le tout s'ajoute à une réflexion portant sur l'évolution du rôle des institutions financières internationales et sur l'impact que peuvent avoir les écarts de pauvreté des populations sur l'instabilité politique et la compétitivité économique internationale. En 1999, le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, dira d'ailleurs que : « 'We cannot adopt a system in which the macroeconomic and financial is considered apart from the structural, social and human aspects, and vice versa'²⁰⁴. » En promettant de se préoccuper davantage des liens entre les réformes macroéconomiques et les types d'ajustements qui doivent accompagner ces changements, les élites politiques des pays du G-7 vont créer, dès décembre 1999, le G-20. On y regroupe les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales de pays industrialisés et de pays en voie de développement, de même que des représentants de l'Union européenne, du FMI et de la Banque mondiale, et les amène à discuter des grandes problématiques de l'ordre économique international. (Le forum a récemment été renommé L-

²⁰³ Bhagwati, Jagdish, « The Capital Myth: The Difference between Trade in Widgets and Dollars », dans *Foreign Affairs*, mai-juin 1998, pages 7-12; Krugman, Paul, *The Return of Depression Economics*, New York, W.W. Norton, 1999.

²⁰⁴ Cité dans Moisés Naim, « Washington Consensus or Washington Confusion? », dans *Foreign Policy*, printemps 2000, page 96.

20, « Leaders 20 ».)

De l'avis de plusieurs, l'élément fondamental demeure la stabilité des prix. C'est ainsi que de garder une devise nationale qui aurait peu de crédibilité aux yeux des investisseurs étrangers devient une option indésirable pour quelques groupes de gouvernants (voir section 2.7 et chapitre 4). La dollarisation officielle devient alors une façon d'éviter les politiques fiscales déterminées par les cycles économiques (autrement dit, d'obtenir une politique monétaire libre des impulsions politiques), de favoriser l'entrée des capitaux étrangers et de permettre une « réforme » institutionnelle en « abandonnant », au sens figuré, sa banque centrale. On voit, par exemple, que George M. von Furstenberg dira que : « One of the greatest current failures of the international financial institutions and of the G7 is their failure to recognise the needless pain and suffering caused by small countries hanging on to a separate currency that is being eroded by market forces and to recommend multilateral alternatives²⁰⁵. »

L'ordre du jour multilatéraliste est pourtant bouleversé par les attentats terroristes lancés sur les villes de New York et Washington en septembre 2001. Dès ce moment, la première préoccupation américaine devient la sécurité collective et la défense du territoire national. Des observateurs font remarquer que, même lorsque le gouvernement américain signe de nouveaux accords de libre-échange en 2003 avec le Chili et Singapour, le tout est centré sur des éléments de stratégie géopolitique.²⁰⁶ Après avoir obtenu l'appui de la Russie dans la lutte au terrorisme international (et d'avoir ajouté ce pays comme partenaire dans l'OTAN en mai 2002), les

²⁰⁵ Von Furstenberg, George M., « One Region, One Money: The Need for New Directions in Monetary Policies », dans Michele Fratianni, Paolo Savona et John J. Kirton (dir.), *Governing Global Finance: New challenges, G7 and IMF contributions*, Burlington, Ashgate Publishing, 2002, page 128.

²⁰⁶ Hufbauer, Gary C. et Jeffrey J. Schott, *The Prospects for Deeper North American Economic Integration: A U.S. Perspective*, Toronto, C.D. Howe Institute, janvier 2004, page 2.

gouvernants américains recherchent de nouveaux alliés. Ainsi, c'est dans cette lignée que l'OTAN accueille dans ses rangs sept nouveaux pays membres, en avril 2004.²⁰⁷ Le tout est fait de façon à précéder de quelques semaines l'entrée officielle de dix nouveaux pays membres à l'Union européenne.²⁰⁸

La réplique américaine aux événements de septembre 2001 a un impact majeur sur le Canada.. Comme le fait remarquer Stephen E. Flynn, la sécurité à la frontière devient un nouveau type de barrière commerciale et c'est tout juste comme si les États-Unis avaient choisi de s'imposer un embargo économique sur eux-mêmes dans les jours qui suivent les attentats terroristes.²⁰⁹ Le gouvernement américain triple le nombre d'officiers aux postes frontaliers et les endroits de passage congestionnés déstabilisent les relations commerciales. Plusieurs entreprises, en particulier dans les secteurs manufacturiers et automobiles, fonctionnent sur les bases d'une livraison des pièces au moment de l'assemblage, un processus qui ne peut survivre aux aléas des longs délais à la frontière. La situation amène les communautés d'affaires américaine et canadienne à se saisir rapidement des nouvelles règles du jeu et à rechercher vivement des façons de présenter leurs préoccupations et propositions aux élites politiques des deux pays.

Peter Andreas explique que : « Since 9-11, Canada has been receiving a heavy dose of the harsh scrutiny the United States usually reserves for Mexico on border-related law

²⁰⁷ Il s'agit de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie.

²⁰⁸ Il s'agit de Malte, de Chypre (partie Sud), de la Pologne, de la République Tchèque, de la Hongrie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Slovaquie et de la Slovénie.

²⁰⁹ Flynn, Stephen E., « America the Vulnerable », dans *Foreign Affairs*, janvier-février 2002, pages 60-74.

enforcement issues. Canada has suddenly found itself in the highly uncomfortable and unfamiliar position of being perceived and treated as a security risk²¹⁰. » Ce nouvel environnement touche plusieurs éléments, de la sécurité aux ports de mer, au budget accordé à l'armée canadienne, aux relations entre les services policiers et d'informations (entre eux et avec leurs homologues américains), aux politiques canadiennes touchant l'immigration et les réfugiés. Le projet politique des représentants de l'État canadiens est alors clair, ils souhaitent avoir la confiance des élites politiques américaines sur les questions pouvant être liées de prêt ou de loin à la sécurité collective en sol canadien. Le tout doit se faire alors que le gouvernement des États-Unis opère une réorganisation majeure par le regroupement de vingt-deux agences sous le nouveau Bureau de la sécurité intérieure. De plus, c'est avec une vigueur renouvelée que les gouvernants américains discutent de la possibilité de créer un périmètre de sécurité nord-américain qui opérerait une harmonisation des politiques touchant la mobilité des personnes à la frontière canado-américaine et qui intégrerait les systèmes d'échange d'informations liés à la défense.²¹¹ Finalement, le projet d'un bouclier antimissile, parmi les priorités du président George W. Bush, fait partie des enjeux les plus discutés au Canada à l'été 2001²¹² et revient à l'ordre du jour dès décembre 2002.²¹³ (Les États-Unis ont installé les

²¹⁰ Andreas, Peter, « A Tale of Two Borders: The U.S.-Canada and U.S.-Mexico Lines after 9-11 », dans Peter Andreas et Thomas J. Biersteker (dir.), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, New York, Routledge, 2003, page 8.

²¹¹ Duffy, Andrew, « Ottawa urges U.S. to adopt continental security ring », dans *National Post*, 29 janvier 2000, page A1.

²¹² Jockel, Joseph T., « US National Missile Defense, Canada, and the Future of NORAD », dans Maureen Appel Molot et Fen Osler Hampson, *op. cit.*, 2000, pages 73-92.

²¹³ Voir, par exemple, Daniel LeBlanc, « Canada open to missile-shield discussions », dans *The Globe and Mail*, 10 décembre 2002, page A4; Gilles Toupin, « Ottawa et Washington signent un pact militaire », dans *La Presse*, 10 décembre 2002, page A1.

premiers missiles intercepteurs à Fort Greely en Alaska en juillet 2004. Des pourparlers officiels sur une participation canadienne au bouclier ont débuté en mai 2003,²¹⁴ mais le gouvernement canadien a choisi, en février 2005, de refuser de prendre part au projet.²¹⁵)

Durant cette période mouvementée qui suit les attentats terroristes sur les États-Unis, un des premiers gestes des gouvernants canadiens est d'accepter d'envoyer un bataillon de l'infanterie légère à Kandahar en Afghanistan, sous le commandement militaire américain. Ensuite, le premier ministre Chrétien annonce un remaniement ministériel le 15 janvier 2002 où Bill Graham est nommé ministre des Affaires étrangères et John Manley devient vice-premier ministre, en plus de garder le poste de président du comité spécial antiterrorisme. Cela lance une période où des postes spécifiques au cabinet sont directement liés aux relations canado-américaines.²¹⁶ Néanmoins, les gouvernants canadiens vont présenter une position centrée sur une « ambivalence calculée » dès l'automne 2002 alors qu'ils refusent d'engager le pays dans la guerre en Irak, qu'ils rejettent le trilatéralisme proposé par le président mexicain Fox,²¹⁷ et qu'ils misent sur une approche gradualiste où, comme l'explique Andrew F. Cooper, on préfère « une série de mesures additionnelles mises en oeuvre sporadiquement²¹⁸. »

Par ailleurs, les deux gouvernements nationaux signent, en décembre 2001, l'Accord sur

²¹⁴ Geddes, John, « A big step toward missile defence », dans *Maclean's*, 16 août 2004, page 21.

²¹⁵ Bellavance, Joël-Denis, « Bouclier antimissile : Martin dit Non aux É.-U. », dans *La Presse*, 25 février 2005, page A1.

²¹⁶ Dans le remaniement ministériel de décembre 2003, Anne McLellan devient ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le premier ministre Paul Martin crée également un secrétariat au Bureau du Conseil privé sur les relations canado-américaines.

²¹⁷ Sur les propositions de Fox telles que présentées lors d'une visite officielle à Ottawa en octobre 2004, voir Jeff Sallot, « Mexico's Fox aims to fend off China's challenge », dans *The Globe and Mail*, 26 octobre 2004, page A1.

²¹⁸ Cooper, Andrew F., « La politique étrangère du Canada après le 11 septembre : une analyse préliminaire », dans *Revue Études internationales*, décembre 2002, page 640.

la frontière intelligente. Le tout s'inscrit dans les efforts lancés en février 1995 par le premier ministre Chrétien et le président Clinton avec la création de l'Accord sur la frontière commune (lesquels sont renouvelés en octobre 1999 avec la création d'un comité canado-américain chargé d'étudier les problématiques liées à la gestion de la frontière).²¹⁹ Le texte de décembre 2001 établit les principes de base permettant d'assurer une circulation fluide des biens et des personnes à la frontière, en plus d'annoncer le désir d'introduire des mesures sur la sécurité dans le transport aérien, d'augmenter la force de contrôle aux postes frontaliers et d'imposer des vérifications plus poussées sur les immigrants et les réfugiés.

L'attention des gouvernants américains portée à la sécurité intérieure est telle que plusieurs observateurs canadiens concluent que l'espace nord-américain vivra des transformations importantes et qu'il est important pour le Canada d'annoncer ses préférences. Les multiples propositions lancées sont présentées dans le rapport du comité permanent de la Chambre des communes sur les Affaires étrangères et le commerce international, publié en décembre 2002 et intitulé *Partenaires en Amérique du Nord : cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*, de même que dans celui du comité permanent du Sénat sur les Affaires étrangères, publié en juin 2003 et intitulé *Accès incertain : les conséquences des mesures prises par les États-Unis touchant la sécurité et le commerce pour la politique commerciale canadienne*.

Certains intervenants croient que la période permet des choix stratégiques alors que les gouvernants américains souhaitent des changements. Ils soutiennent que les gouvernants

²¹⁹Le texte de ces accords est disponible sur <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/general/border/menu-f.html> (consulté le 29 janvier 2004).

canadiens pourront, en donnant une collaboration accrue sur les questions de sécurité collective, obtenir un marchandage qui apportera des gains sur un accès renforcé au marché américain pour les exportations canadiennes, davantage d'investissements directs étrangers, des règles plus souples sur la mobilité de la main-d'oeuvre et une approche globale qui permettrait des possibilités d'arbitrage. Dans le même sens, tout élargissement de l'ALÉNA permettrait de revoir les principales questions qui, dans une perspective canadienne, demeurent non résolues après plus d'une décennie d'activité sous les accords de libre-échange de 1989 et de 1994.

Dans un texte intitulé *Shaping the Future of the North American Economic Space*, publié en avril 2002 par la C.D. Howe Institute, Wendy Dobson mentionne qu'il faut entrevoir, sur des bases pragmatiques, des changements aux politiques commerciales et à la gestion de la frontière chez les pays membres de l'ALÉNA. Elle soutient qu'il est tout particulièrement important pour le Canada d'arriver à obtenir une réduction de l'utilisation des droits anti-dumping et des mesures compensatoires de la part du Congrès américain et qu'une façon d'y arriver serait de se diriger vers une politique commerciale harmonisée (assortie d'un tarif douanier externe commun) entre le Canada et les États-Unis.²²⁰ En fait, Dobson propose ce qui est un mélange entre une union douanière et un marché commun, alors que la façon d'y arriver pourrait être celle d'une « evolutionary customs union » où un tarif externe commun sera d'abord établi pour quelques secteurs clés, en particulier ceux les plus touchés par l'encombrement administratif

²²⁰Dobson, Wendy, *Shaping the Future of the North American Economic Space: A Framework for Action*, Toronto, C.D. Howe Institute, avril 2002, page 23.

lié aux règles d'origine sur les produits ayant une valeur ajoutée.²²¹

L'idée d'un marchandage stratégique autour de l'idée (malléable) d'une union douanière nord-américaine a retenu l'attention de plusieurs et a reçu un appui substantiel de la part de la communauté d'affaires canadienne et de certains gouvernants canadiens (voir chapitre 4). De plus, il a été mentionné que les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international étudiaient activement les différentes implications liées à une éventuelle union douanière²²² et il est possible de constater que le centre de recherche du gouvernement fédéral, le Projet de recherche sur les politiques (PRP), établit un champ d'expertise sur l'idée d'une éventuelle union douanière à partir du *North American Linkages Project*. On y a créé des équipes multidisciplinaires ayant des liens avec non seulement les ministères fédéraux mais aussi avec l'Agence des revenus et des douanes et Statistique Canada dans le but de mieux comprendre les coûts et les avantages des propositions lancées.²²³ Une synthèse des recherches effectuées est présentée dans le numéro de juin 2004 de la revue du PRP, *Horizons*.

Il est toutefois à prévoir que les gouvernants des trois pays choisiront de se déplacer progressivement vers une collaboration renforcée et que le programme suivit sera celui présenté en novembre 2004 dans la « Déclaration conjointe du Canada et des États-Unis - Sécurité

²²¹Ces règles, souvent qualifiées d'encombrantes, obligent les exportateurs à certifier que les biens échangés répondent à des critères précis fixés par l'ALÉNA en vue de tirer avantage des tarifs douaniers prévus par le traité commercial. Les déclarations écrites doivent être présentées aux agents de douanes et sont conservées sur une période de cinq ans. Les règles d'origine subsistent en raison des écarts observables entre les différentes barrières tarifaires imposées par les pays membres de l'ALÉNA face au reste du monde.

²²²Goldfarb, Danielle, *The Road to a Canada-U.S. Customs Union: Step-by-Step or in a Single Bound?*, Toronto, C.D. Howe Institute, juin 2003, page 28.

²²³Entretien de l'auteur avec André Downs (directeur principal de projets, PRP), Ottawa, 21 janvier 2004.

commune, prospérité commune : Un nouveau partenariat en Amérique du Nord ». ²²⁴ Cet énoncé a été renouvelé lors de la rencontre aux États-Unis en mars 2005 entre le président Bush, le premier ministre Martin et le président Fox dans un document intitulé *Partenariat Nord-américain pour la Sécurité et la Prospérité*. ²²⁵

2.9 Conclusion

L'objectif principal de ce chapitre, tout en présentant l'évolution du Canada sur des bases macroéconomiques, était de décrire l'ordre monétaire mondial du vingtième siècle et de présenter les principaux jalons qui en viennent à définir la politique commerciale américaine. Nous nous sommes aussi intéressés à l'approche des gouvernants américains portant sur le type de politiques qui seront utilisées par les pays sur lesquels ils ont une influence. Les intervenants principaux sont le pouvoir exécutif américain, la Réserve fédérale et le Trésor américain, ainsi que le Congrès. Appuyés par des économistes et des observateurs influents, ils ont construit un ordre où le dollar américain a supplanté l'or et où des institutions comme le FMI, la Banque mondiale et l'OMC en sont venues à définir les paramètres de l'action gouvernementale à travers le monde. Mundell dira que : « The most important fact of the twentieth century has been the rise of the United States as a superpower²²⁶. » Dans sa forme la plus récente, la puissance américaine se fait sentir dans le cycle de négociations commerciales de l'OMC lancé

²²⁴ Ce texte est disponible sur <http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=341> (consulté le 17 avril 2005).

²²⁵ Sirois, Alexandre, « Les 'trois amigos' renouent au Texas », dans *La Presse*, 24 mars 2005, page A12.

²²⁶ Mundell, Robert, « A Reconsideration of the Twentieth Century », dans *The American Economic Review*, juin 2000, page 339.

à Doha en novembre 2001. Le pouvoir exécutif américain y utilise le mécanisme de la procédure rapide qui a été accordé par le Congrès en août 2002 et ce, pour une période qui s'étend jusqu'à la fin de 2007.

Il est important de préciser que les dernières décennies donnent lieu à un système géopolitique où des grandes puissances comme la France, le Japon, la Chine, l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont un regain de pouvoir. Les puissances émergentes comme la Turquie, le Brésil et l'Inde semblent aussi destinées à avoir une place plus importante dans l'économie mondiale. Cette problématique marque, d'abord, la consolidation d'un monde où les marchés financiers sont de plus en plus transnationaux et autonomes. Ensuite, il semble que le régionalisme soit en voie de supplanter le multilatéralisme. Analysant ce phénomène, Bhagwati explique qu'il est prépondérant parce que, plus que jamais, les États-Unis sont engagés sur cette voie. « The main driving force for regionalism today is the conversion of the United States. [...] As the key defender of multilateralism through the postwar years, its decision now to travel the regional route [...] tilts the balance of forces at the margin away from multilateralism to regionalism²²⁷. » En ce sens, il semble bien qu'il reste à voir si l'engouement pour l'intégration économique prendra la forme d'une série d'intégrations régionales plus poussées. Les sections 2.7 et 2.8 ont permis de voir comment les développements récents au Mexique s'avèrent une étape fondamentale dans une intégration hémisphérique sous l'égide des États-Unis.

Ces déplacements, dans chacune de leurs étapes, touchent le Canada. Tout au long de ce chapitre, nous avons montré comment le pays s'est positionné par rapport aux grands

²²⁷ Bhagwati, Jagdish, « Regionalism and Multilateralism: An Overview », dans Jaime de Melo et Arvind Panagariya (dir.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, page 29.

courants macroéconomiques menés par les gouvernants américains. Nous avons tiré des enseignements sur les coûts et les avantages que peut rattacher l'élite politique canadienne à une coopération ou à une absence de coopération avec leurs homologues du gouvernement américain. Nous utilisons cette description dans une transition vers les études de cas. Tel qu'expliqué aux pages d'introduction, ces dernières portent sur des discussions informelles qui précèdent une négociation bilatérale. Il demeure pourtant important de comprendre le contexte général qui a mené à cette période de débats, de même que celui qui suit la négociation bilatérale et qui pourra amener de nouvelles discussions à l'avenir. Nous avons pu, à partir de ce survol historique, apporter une description générale liée aux concepts de l'autonomie de l'État et de la relation de pouvoir asymétrique entre le Canada et les États-Unis. De plus, le chapitre 2 a clairement établi que nous nous intéressons à la fois à l'espace national canadien et à celui bilatéral. Ce croisement est repris dans le reste des chapitres de cette thèse. Tout en centrant notre attention sur les prises de position canadiennes, nous nous intéressons aussi aux préférences des gouvernants américains.

Nous avons expliqué au début de ce chapitre que la démarche implicite au survol historique était liée à des objectifs. Nous en tirons des enseignements en rappelant d'abord que les politiques commerciales et monétaires des pays sont en fait une série de mécanismes qui sont complexes dans leur fonctionnement et leur élaboration. Nous n'avons en ce sens pas cherché à présenter des analyses microéconomiques. Plutôt, nous avons vu que les grandes orientations macroéconomiques dictent le type de préoccupations nationales qui guident les relations entre les représentants de l'État et les groupes de la société civile, de même que les interactions entre les représentants des divers gouvernements.

Nous avons vu aux différentes sections de ce chapitre qu'à l'intérieur de cette problématique, les gouvernants arrivent à construire des coalitions autour des orientations souhaitées. Ainsi, nous montrons que le Canada a joint les élans de la libéralisation des marchés qui a été orchestrée par les gouvernants américains et qu'à différentes périodes clés, on remarque (quelque fois sous de légers décalages) que les principaux partis politiques (et donc les principales élites politiques) suivent un programme fort similaire sur les questions liées à la structure macroéconomique continentale. Cet élément devient important aux chapitres 3 et 4 et nous y revenons spécifiquement au chapitre 5 à la section intitulée « Les particularités de l'appareil étatique et l'élaboration des projets politiques ». Nous précisons toutefois que, sur ces questions où les élites politiques doivent annoncer une préférence, on voit tout au long de ce chapitre qu'aux yeux des gouvernants américains, ce qui est généralement demandé du Canada est une participation aux processus qui vient renforcer la stabilité de l'ordre multilatéral. En retour, le Canada obtient un accès au marché américain pour ses biens d'exportation, le tout représentant une voie vers la prospérité économique que ne peut pas être égalée par les autres marchés du monde. Ce chapitre permet de voir que les élites politiques du Canada, mais aussi la communauté d'affaires du pays, s'accrochent à cette problématique et y sont liés dans leurs prises de position.

La première étude de cas, celle sur l'ALÉ, est présentée au chapitre suivant. Nous rappelons que nous donnons la plus haute importance à l'ALÉ, non pas pour ses résultats quantifiables sur les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis ou sur tout autre donnée microéconomique liée à la performance industrielle des pays impliqués, mais plutôt parce que l'entente commerciale a, dans une très large mesure, défini le cadre partisan des

années 1990 au palier fédéral et été centrale à la définition de la souveraineté canadienne dans l'espace nord-américain.

Nous expliquons au chapitre 3 que l'ALÉ est un projet politique qui a guidé les prises de position des intervenants politiques au cours des années 1980 et qui a donné une forme définitive aux jalons de l'espace partisan sur cet axe opposant les « nationalistes-multilatéralistes » aux « continentalistes-intégrationnistes ». Nous y présentons aussi l'impact des visées des gouvernants américains, elles qui auront indéniablement une incidence sur les options disponibles pour le Canada et sur la forme des débats au sein de la société civile canadienne.

Chapitre III

La discussion informelle sur un accord de libre-échange

Nous venons de passer en revue le contexte à l'intérieur duquel les études de cas reprises à ce chapitre et au suivant ont pris forme. Nous avons décrit l'histoire économique récente des relations canado-américaines et expliqué l'orientation générale des actions de ces deux pays au sens où l'on discerne une vision particulière de la place qu'ils veulent prendre dans le monde et dans l'hémisphère. Le chapitre 2 reprend l'idée du Canada vu comme une économie en périphérie d'un bloc régional dominé par les États-Unis en insistant sur le fait que, durant les dernières décennies, le gouvernement américain a orchestré une redéfinition des politiques commerciales de ses principaux partenaires, les invitant à participer à une vision multilatéraliste de la libéralisation des échanges.

Le Canada se trouve touché par cette vague et met en oeuvre l'ALÉ, suivit de l'ALÉNA. Ces accords commerciaux sont fondamentaux dans l'histoire du pays, ne serait-ce qu'en raison du débat qui les accompagne. Le libre-échange aura un impact psychologique sur l'affirmation identitaire des Canadiens, représentera un engagement politique ferme envers une intégration au marché américain et se voudra un risque électoral pour un parti qui n'a pas l'habitude de former des gouvernements au palier fédéral. Il faut se rappeler que le gouvernement Mulroney voyait la population donner une position ambivalente sur cette politique publique dans les

sondages, que le Parti progressiste-conservateur, historiquement, s'était opposé à de tels rapprochements avec les États-Unis et que l'ensemble du projet, sans égard à la tournure des événements au Canada, reposait tout autant sur la réaction de la société civile américaine et les actions de ses gouvernants.

Notre première étude de cas porte sur la discussion informelle, la construction de coalitions politiques et l'élaboration de préférences définitives chez les deux gouvernements nationaux en vue du lancement de la négociation bilatérale sur le libre-échange global le 21 mai 1986. Il s'agit du cas, qui, en bout de ligne, donnera le traité entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989 à la suite de l'entente conclue par le premier ministre Mulroney et le président Reagan le 3 octobre 1987 et sa ratification par les deux gouvernements en 1988. Nous souhaitons voir quelles ont été les actions initiales des représentants de l'État lorsque les propositions en vue d'amener un libre-échange canado-américain se sont intensifiées. Nous nous intéressons aux rôles et objectifs que se sont donnés les gouvernants durant la période qui précède le 21 mai 1986.

Ce chapitre porte aussi une attention particulière aux interactions entre les représentants des deux gouvernements nationaux. Nous voulons voir comment elles ont transformé le projet discuté et comment elles ont mené à la création de coalitions dans les espaces nationaux. En fait, tout en décrivant le cas de l'ALÉ, nous portons une attention particulière aux variables de l'hypothèse de recherche soit les préférences initiales (et leurs révisions), les discussions exploratoires (et le moment où elles surviennent), ainsi que les préférences définitives (et leur impact sur la forme et la portée du projet politique). Cela est présenté en étudiant le contrôle qu'obtiennent les gouvernants sur l'orientation générale des débats qui ont eu lieu dans leurs

espaces nationaux. Le tout permettra de voir si, effectivement, les discussions exploratoires ont un rôle déterminant dans la préparation des préférences définitives des gouvernants. Tel que mentionné au chapitre 1, notre analyse est faite à partir des sources secondaires portant sur l'ALÉ, mais aussi à partir d'entretiens réalisés avec quelques uns des principaux intervenants et d'une étude de quelques publications gouvernementales clés.

Dans cette démarche d'analyse, nous examinons en premier lieu l'apport des économistes canadiens qui ont lancé la proposition d'une libéralisation des échanges et d'un changement structurel à la politique commerciale du pays. Nous expliquons qu'en tant que concept, *l'idée* du libre-échange, telle que comprise au début des années 1980, prend forme à la fin des années 1960. Cette recension a une perspective définitivement canadienne et ne cherche en rien à être exhaustive. Elle ne rend tout particulièrement pas justice aux intervenants qui, durant la discussion informelle, se sont dits opposés à la proposition d'une négociation bilatérale sur un libre-échange. Plusieurs ont donné la réplique à ceux et celles qui favorisaient le projet, que ce soit en réfutant les arguments de ces derniers ou en expliquant les désavantages pour le Canada de s'engager dans une zone de libre-échange avec les États-Unis.¹ Notre objectif n'est pas d'entrer dans le détail des débats mais plutôt de montrer qu'une discussion informelle avait lieu sur le libre-échange et qu'une certaine pression existait en vue d'amener les gouvernants à considérer l'idée.

Ensuite, nous expliquons que le projet politique étudié au départ est la création d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, par la voie d'une réduction ou d'une

¹Voir, tout particulièrement, les textes présentés dans Daniel Drache et Duncan Cameron (dir.), *The Other Macdonald Report*, Toronto, James Lorimer and Company, 1985.

élimination des barrières aux échanges commerciaux. Aux sections 3.2 et 3.3, nous montrons comment les représentants de l'État américains et canadiens se sont approprié l'idée d'un accord de libre-échange. Au début des années 1980, des personnes influentes à l'intérieur de ces deux gouvernements ont amené des élus à préparer une préférence initiale sur un tel projet. Les efforts de ces personnes seront fructueux parce que leur position cadre favorablement avec celle souhaitée par les élites politiques et économiques, parce que leurs arguments s'avèrent persuasifs en ce sens qu'ils arrivent à bien démontrer le besoin de changements, parce que la société civile en générale accepte ce jugement et parce que le contexte socio-politique du temps est propice à une évaluation (ou une ré-évaluation) de la problématique présentée. Aux sections 3.2 à 3.6, nous centrons notre attention sur ces personnes influentes.

Nous montrons que la préférence initiale des deux groupes de représentants de l'État est élaborée en retrait, sans annonce publique. Nous examinons en ce sens le travail d'un groupe restreint d'individus à l'intérieur des gouvernements américain et canadien qui ont préparé une description particulière de ce que représente l'idée du libre-échange pour leur pays et ont ainsi établi des paramètres à l'intérieur desquels les gouvernants vont définir un projet politique qui sera dévoilé à l'autre gouvernement. Nous voyons que dès qu'ils se sont entendus sur une conciliation possible des deux projets, ils ont préparé leurs préférences définitives respectives.

L'objectif des sections 3.2, 3.3 et 3.4 est de décrire le projet politique dans sa forme préliminaire (et d'expliquer les éléments qui ont amené cette formulation) d'abord pour les États-Unis et ensuite pour le Canada. Nous étudions également les éléments qui entourent la préparation des préférences initiales chez les deux gouvernements et expliquons pourquoi l'un deux, dans ce cas-ci le gouvernement canadien, révisé son projet politique préliminaire et

prépare un projet révisé ou, autrement dit, abandonne la première version de son projet.

À l'intérieur du gouvernement des États-Unis, le premier des individus qui auront une grande influence sur la préparation de la préférence initiale du projet américain est William Brock, représentant aux échanges commerciaux au cours du premier mandat du président Reagan. Gordon Ritchie présente Brock comme ayant été « the American father of the free trade initiative² » et, pour I.M. Destler, il aura été « the [Reagan] administration's most respected and politically astute trade man³. » À la section 3.2, nous disons de Brock qu'il a été mené dans son action par les questions du multilatéralisme et des politiques canadiennes en matière d'énergie et d'investissement.

Nous notons ensuite le rôle tenu par Paul Robinson, ambassadeur américain au Canada de juillet 1981 à juillet 1985. Un des artisans de l'élection du président Reagan en novembre 1980, Robinson participe à l'élaboration du projet du libre-échange du côté politico-diplomatique. Utilisant ses relations avec des membres clés de la communauté d'affaires canadienne et des représentants de l'État canadiens, il a particulièrement influencé la séquence des diverses étapes de préparation du projet en s'assurant que les choix et les annonces du gouvernement américain ne venaient pas contrecarrer l'élaboration de la version canadienne du projet.

Finalement, la section 3.2 fait mention du travail du comité des finances du Sénat américain, de la Commission du commerce international et de Michael Smith, sous-représentant

²Ritchie, Gordon, *Wrestling with the Elephant: The Inside Story of the Canada-US Trade Wars*, Toronto, Macfarlane Walter & Ross, 1997, page 50.

³Destler, I.M., *op. cit.*, 1986, page 104. Voir également Hobart Rowen, « Filling Bill Brock's Shoes », dans *The Washington Post*, 28 mars 1985, page A27.

aux échanges commerciaux. Ce dernier a tenu un grand rôle dans l'élaboration d'un projet de libre-échange qui prendrait une forme globale plutôt que sectorielle. En relation étroite avec quelques représentants de l'État canadiens, il a été celui qui a présenté la préférence initiale de son gouvernement à ses homologues.

Dans le cas du Canada, nous notons aux sections 3.3 à 3.5 le travail de certains ministres dont Ed Lumley, Gerald Regan et James Kelleher, du comité du Sénat sur les Affaires étrangères, de Allan Gotlieb, ambassadeur canadien à Washington de 1981 à 1988, mais surtout du premier ministre Mulroney et de Derek Burney, ce dernier ayant occupé divers postes au ministère des Affaires étrangères et au Bureau du premier ministre durant les années 1980. Il a aussi tenu un rôle clé dans l'organisation du sommet de Québec en mars 1985 et, de 1989 à 1993, il succédera à Gotlieb au poste d'ambassadeur à Washington. Pour ce qui est de Mulroney, Hugh Segal, qui a été son conseiller politique, puis son chef de cabinet, explique que : « For Mulroney, free trade became a crusade. He saw it was a vehicle of change and a point in history when the [Progressive] Conservative Party could achieve with and for Canada an instrument of economic advancement for future generations⁴. » Ritchie donne une description similaire disant que pour lui, le libre-échange aura été « the prime minister's own initiative. He may have been encouraged by some old business friends, such as Alf Powis of Noranda. He was stimulated and supported by Burney. But the other ministers simply acquiesced against, in some cases, their natural instincts⁵. »

⁴Segal, Hugh, *No Surrender: Reflections of a Happy Warrior in the Tory Crusade*, Toronto, HarperCollins Publishers Ltd, 1997, page 124.

⁵Ritchie, Gordon, *op. cit.*, 1997, page 49.

Mulroney et Burney sont en ce sens les principaux intervenants canadiens sur la question. Toutefois, nous montrons que, bien qu'intéressées par les arguments économiques liés à la libéralisation des échanges, ces deux personnes ont misé sur un calcul politique qui incluait bien plus qu'un accès assuré au marché américain pour les exportations canadiennes dans leur quête d'une entente globale. Cette complexité dans les objectifs permettra aux représentants de l'État de créer une coalition favorable au libre-échange qui va au-delà des économistes ayant une préférence doctrinale pour la libéralisation des échanges.

On note aussi que, pendant que les deux groupes de représentants de l'État élaborent leurs projets respectifs, un agent favorise le début de discussions parallèles. Le CCCE, présidé par Thomas d'Aquino depuis la fin de 1980, s'était intéressé aux propos du sénateur George Van Roggen, en particulier lorsque ce dernier mentionnait que : « Canada is about to face the worst of both possible worlds — very low and limited tariff protection on the one hand and lack of assured access to a large market on the other⁶. » En 1981, le CCCE crée un comité, présidé par Alton Cartwright, chargé de lancer une réflexion sur la politique commerciale du Canada. Le groupe proposera l'idée d'une entente commerciale bilatérale dès le printemps 1983,⁷ se basant sur l'appui au projet de d'Aquino, de Powis et de Rowland Frazee. De 1981 à 1984, le CCCE sera en contact avec Robinson, Brock et Smith mais aussi avec le vice-président George H. W. Bush. Du côté canadien, le CCCE sera en contact régulier avec Burney, cela lui permettant de participer à un processus d'élaboration de politiques publiques qui est normalement limité aux

⁶Van Roggen, George, « Free trade for Canada? », dans *Financial Post*, 1^{er} mars 1980, page S8.

⁷Entretien de l'auteur avec Thomas d'Aquino, Ottawa, 9 février 2004.

hauts fonctionnaires.⁸ Dès l'été 1984, ils feront pression sur Turner et Mulroney pour qu'ils n'abandonnent pas le projet politique.⁹

Tout en étant bien conscient de ce travail, et de celui de d'autres groupes, nous montrons que les représentants de l'État se sont donné un contrôle serré sur l'ordre du jour bilatéral. Du moment où Brock et Burney ont obtenu des engagements politiques en vue de lancer des rencontres informelles sur l'idée d'accords sectoriels jusqu'à l'annonce officielle du lancement de la négociation bilatérale, en passant par la déclaration du Sommet de Québec, les élites politiques des deux pays ont guidé le processus et c'est lorsque leurs discussions s'estompaient que l'on voyait l'idée du libre-échange comme étant en péril. Ainsi, nous donnons une description de la communauté d'affaires et des élites économiques comme étant des groupes qui, en général, appuyaient l'idée du libre-échange sans trop s'attarder à ce que pourrait renfermer une négociation ou une entente bilatérale. Ils donnaient leur appui à un processus politique qu'ils observaient de l'extérieur et qu'ils ne pouvaient que tenter d'influencer.

En étudiant étroitement les actions des représentants de l'État, nous obtenons les premiers éléments qui permettent de schématiser cette séquence des événements qui va de la préparation d'une préférence initiale jusqu'aux annonces publiques qui présentent les préférences définitives des deux groupes de gouvernants. Ainsi, nous étudions un scénario où deux États sont impliqués et où ils définissent en parallèle leurs projets politiques en vue d'une négociation bilatérale où ils souhaiteront arriver à une entente et ainsi concilier leurs projets en

⁸Macdonald, Marci, *op. cit.*, 1995, page 87.

⁹Langille, David, « The Business Council on National Issues and the Canadian State », dans *Studies in Political Economy*, automne 1987, page 67.

vue de changements structurels. Le tout mène, en conclusion à ce chapitre, à l'évaluation de notre hypothèse de recherche suivant la contextualisation présentée au chapitre 1.

3.1 L'idée du libre-échange telle que présentée par les économistes

Les économistes qui s'intéressent, sur une base empirique, au libre-échange sont attentifs au rendement des économies et à l'accroissement de la richesse par le commerce. Ceux et celles qui adhèrent au modèle néoclassique d'équilibre général entrevoient un monde où aurait cours une concurrence parfaite suite à des productions nationales rendues en équilibre par un rendement d'échelle.¹⁰ La rationalisation de la production devient alors un moyen d'amener son économie nationale à une position permettant des gains d'échanges, cela en supposant que ses capacités techniques et d'adaptation sont équivalentes à celles de ses partenaires commerciaux. Le modèle demande à ce que, voyant son économie nationale atteindre un tel niveau de performance, les autorités participent à une libéralisation des échanges.

Présentant une logique inversée, d'autres économistes ont préféré utiliser les techniques d'équilibre partiel de la théorie de l'organisation industrielle pour expliquer que la multiplication des entreprises à l'intérieur de secteurs donnés pose le premier obstacle aux économies d'échelle et, par conséquent, amène des coûts unitaires moyens de production

¹⁰ Au Canada, l'économiste le plus souvent lié à cette école de pensée est Harry G. Johnson. Voir, par exemple, Harry G. Johnson, « An economic theory of protectionism, tariff bargaining, and the formation of customs unions », dans *Journal of Political Economy*, 1965, pages 256-283.

croissants.¹¹ Se retrouvant dans un contexte où il existe une concurrence imparfaite, les autorités devront libéraliser les échanges en vue de forcer des regroupements d'entreprises, des séries de production allongées et des stratégies cherchant des baisses des coûts moyens de production. Il en résulterait une rationalisation de la production (de même qu'une baisse des prix des produits et une hausse des salaires réels).

Cette dernière approche est tout particulièrement dominante durant les années 1970 et au début des années 1980. Le commerce transfrontalier s'impose alors comme question importante et cette idée d'une « mondialisation » des échanges devient omniprésente dans les discours des élites politiques et économiques. On répète qu'une portion grandissante des emplois dans les pays industrialisés dépendent des échanges commerciaux avec les autres partenaires et que l'on doit trouver un moyen d'obtenir une rationalisation de la production. Une libéralisation des échanges semble permettre d'y arriver.

À ce moment, le GATT (et, à un moindre niveau, le FMI et la Banque mondiale) est vu comme l'instrument qui incarne le système multilatéral des échanges et qui permettra aux pays d'accroître le volume du commerce transfrontalier dans un environnement ordonné où des règles existent et sont respectées. On présente le GATT comme un cadre qui permet un dialogue au plus haut niveau entre des nations qui s'engagent à coopérer sur les questions liées au commerce international et, par le fait même, à éviter de se retrancher vers des politiques protectionnistes.

Progressivement, les opinions deviennent par contre mitigées sur le GATT au sujet des questions touchant les plus récentes évolutions du système des échanges commerciaux et, plus

¹¹Voir, en particulier, H.C. Eastman et S. Stykolt, *The Tariff and Competition in Canada*, Toronto, Macmillan, 1967; Wonnacott, Paul et Ronald J. Wonnacott, *Free Trade Between the United States and Canada: The Potential Economic Effects*, Cambridge, Harvard University Press, 1967.

particulièrement, en ce qui concerne la problématique des investissements étrangers et les questions jusque-là peu liées au commerce international. Alors que les barrières tarifaires entre les pays s'effacent à bon rythme, les barrières non-tarifaires prennent une place centrale dans le protectionnisme d'après-guerre et deviennent « the tools used in advanced industrial countries to pursue industrial strategies¹². » Ces dernières mesures, créées par les gouvernements, ne pourront être enlevées que par les pouvoirs politiques (par la voie d'ententes bilatérales ou multilatérales) et leur élimination est vue comme souhaitable puisqu'elles viennent contrecarrer les avancées obtenues par le GATT dans la réduction des barrières tarifaires. Par surcroît, on voit qu'en temps de récession et lorsque les fluctuations du taux de change sont défavorables à un pays, les règles du GATT portant sur les barrières non-tarifaires obtiennent une application plus sévère de la part des gouvernements qui souhaitent réduire les niveaux d'importations. On craint donc que ces nouvelles barrières non-tarifaires incitent les entreprises à implanter des filiales sur ces territoires protégés, un phénomène qui multiplierait le nombre d'entreprises dans un secteur et, par conséquent, qui viendrait contrecarrer les efforts de rationalisation de la production.

C'est en ce sens que les barrières non-tarifaires ralentissent la libéralisation des échanges et que les économistes suivant la théorie de l'organisation industrielle y voient un problème urgent. Les principales formes de ce type de barrières sont les subventions gouvernementales aux producteurs, les politiques d'achat basées sur des critères préférentiels liés aux marchés, la création de droits anti-dumping et l'imposition de mesures compensatoires. D'éliminer ce type

¹²Laxer, James, *Leap of Faith: Free Trade and the Future of Canada*, Edmonton, Hurtig Publishers, 1986, page 11.

de politiques d'intervention auprès des industries exportatrices par la voie d'ententes bilatérales et multilatérales donnerait l'occasion de s'entendre sur ce qui est un comportement acceptable de la part des gouvernements et permettrait de donner une place prépondérante aux règles du marché dans les économies nationales. Il s'agit pourtant d'un travail difficile puisque, comme le note Sylvia Ostry, on observe « a systemic domestic bias against liberalization, since the benefits of protection are concentrated on relatively small, 'special interests' and are felt almost immediately, while the benefits of liberalization are thinly diffused across the society and over time¹³. »

Dans la période d'après-guerre, la relation commerciale canado-américaine atteint un haut niveau de complexité et la vaste gamme de barrières non-tarifaires utilisées par les deux pays rendent le cadre du GATT insuffisant. Les deux pays sont pourtant d'importants partenaires commerciaux et présentent une interdépendance indéniable dans des secteurs clés de leurs économies respectives. Les États-Unis deviennent le partenaire commercial qui, plus que tous les autres, retient l'attention des négociateurs commerciaux du Canada oeuvrant dans le cadre du GATT. Pour leur part, des économistes entrevoient la possibilité d'une rationalisation de la production canadienne à l'échelle continentale et proposent une libéralisation des échanges. On explique que :

En raison de l'existence de barrières commerciales sur notre marché d'exportation le plus important, le prix que reçoivent les fournisseurs canadiens est le prix étranger après déduction des coûts liés aux barrières commerciales étrangères. Ces frais sont assumés par les fournisseurs canadiens et, en fin de compte, par les facteurs de production du Canada qui ne sont pas mobiles à l'échelle internationale. La suppression des barrières étrangères améliorerait donc les conditions

¹³Ostry, Sylvia, *Governments & Corporations in a Shrinking World: Trade & Innovation Policies in the United States, Europe & Japan*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1990, page 18. Sur les tensions entre le politique et la rationalité économique en matière de politique commerciale, voir E.E. Schattschneider, *op. cit.*, 1975 [1935].

d'écoulement des produits canadiens à l'étranger. De plus, le libre-échange canado-américain accroîtrait l'accès à un marché plus de dix fois supérieur au marché canadien. Les entreprises canadiennes seraient ainsi en mesure de se spécialiser davantage dans certaines gammes de produits et de réduire le coût unitaire non seulement des marchandises exportées mais également des produits de consommation intérieure.¹⁴

Sur un ton néoclassique, on parle donc d'une participation pour le Canada à un marché plus large, le tout donnant, à coup sûr et sans effets pervers, une création d'emplois et une croissance économique. On discute du concept du libre-échange en supposant l'existence d'un environnement où il est possible de remédier à la concurrence imparfaite et où des éléments comme l'histoire de la politique économique du pays, la culture et l'affirmation d'une souveraineté nationale sont écartés du débat.

Certaines subtilités existent tout de même puisque, dans le vocabulaire canadien utilisé à la fin des années 1960 et durant les années 1970, on parlera soit de la quête d'un libre-échange (« free trade ») avec les États-Unis ou d'un commerce plus libre (« freer trade ») avec ce pays, cette dernière expression permettant de tenir compte des sensibilités canadiennes et d'inclure des préoccupations socio-culturelles dans la discussion sur la politique commerciale. On précise ensuite que l'on ne recherche pas la création d'un marché unique ou même d'une union douanière.¹⁵ Plutôt, on voit une libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis comme une façon de remédier, en partie, aux difficultés du secteur manufacturier canadien. Jugé trop protégé par les tarifs douaniers et par l'interventionnisme gouvernemental, ce secteur

¹⁴Hill, Roderick et John Whalley, « Le libre-échange canado-américain : introduction », dans *Gouvernement du Canada, op. cit.*, septembre 1985, pages 4-5.

¹⁵Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières : Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Ottawa, Information Canada, 1975, page 124; Wonnacott, Paul et Ronald J. Wonnacott, « Free Trade Between the United States and Canada: Fifteen Years Later », dans *Analyse de politiques*, numéro spécial, 1982, page 421, note 13. Faisant exception à cette généralité, Rodrigue Tremblay dit souhaiter la création d'un marché commun entre le Québec et les États-Unis. Tremblay, Rodrigue, *Indépendance et Marché commun Québec - É.-U.*, Montréal, Éditions du Jour, 1970.

est, de l'avis des partisans du libre-échange, trop peu spécialisé.¹⁶ Il demeure par contre important de ne pas se couper du reste du monde et on croit que, tout en réduisant « le danger que court le Canada, simple spectateur de conflits économiques plus vastes, de perdre partiellement accès à son marché le plus important [une entente bilatérale aura l'avantage particulier de limiter] beaucoup moins [ses] échanges globaux qu'un marché commun ou une union douanière¹⁷. » On y voit aussi un moyen de réduire la tentation d'établir des filiales aux États-Unis chez les membres de la communauté d'affaires canadienne qui cherchent à contourner le protectionnisme américain.

Puisque le processus du GATT est insuffisant et peut-être même désadapté, il apparaît souhaitable de lancer, concurremment aux initiatives multilatérales, un processus de négociations bilatérales entre le Canada et les États-Unis où l'on doit rechercher « a comprehensive agreement to remove all tariffs, and to reduce the effect of non tariff barriers, on substantially all trade in goods and services between the two countries¹⁸. » Pour Richard Lipsey et Murray Smith, une telle approche face à la politique commerciale du pays prendrait logiquement part à la « gradual evolution towards an outward-looking policy that began when Canada became a signatory to the [GATT] in 1947¹⁹. » On va même noter que l'article XXIV du GATT prévoit que des partenaires ayant atteint une relation commerciale importante établir

¹⁶ Voir, entre autres, Paul Wonnacott et Ronald J. Wonnacott, *op. cit.*, 1967, chapitre 11.

¹⁷ Gouvernement du Canada, *op. cit.*, septembre 1985, pages 356 et 335.

¹⁸ Lipsey, Richard et Murray Smith, *Taking the Initiative: Canada's Trade Options in a Turbulent World*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1985, page 76.

¹⁹ *Ibid.*, page 53.

une zone de libre-échange entre eux.²⁰

Après avoir rejeté le *statu quo*, le Conseil économique du Canada explique que, par sa participation à une zone de libre-échange bilatérale, le gouvernement du Canada maintiendrait ses politiques commerciales avec les pays tiers et serait en mesure de créer des programmes transitoires venant en aide aux travailleurs, aux entreprises et aux régions durant la période où les transformations structurelles prendraient forme. Il pourrait aussi s'assurer, à travers les négociations de l'entente, que le libre-échange soit sectoriel, qu'un système de taux de change flottant soit maintenu et que des mécanismes institutionnels soient mis sur pied afin régler les litiges qui émaneront de l'application de l'entente.²¹ Finalement, le Conseil économique rappelle que la menace d'une intégration politique du Canada à l'union américaine plane déjà, ne serait-ce que parce que les forces du marché imposent une interdépendance grandissante entre les nations. On en conclut alors qu'il serait « plus réaliste d'affirmer que la capacité de survie du Canada se trouverait renforcée s'il reconnaissait que ses relations commerciales avec les États-Unis font irrévocablement partie de son destin. Autant donc définir l'orientation de ces relations conformément à des objectifs nationaux précis, que de subir plus tard des conséquences qu'on n'accepte pas²². »

Cette recommandation favorable de la part du Conseil économique à une refonte structurelle par la voie du libre-échange continental porte d'abord et avant tout sur le secteur manufacturier et est conditionnelle à ce que les secteurs canadiens de l'agriculture et de

²⁰ *Ibid.*, page 50; Hill, Roderick et John Whalley, « Un éventuel accord canado-américain de libre-échange : compte rendu d'un colloque », dans Gouvernement du Canada, *op. cit.*, septembre 1985, page 55.

²¹ Conseil économique du Canada, *op. cit.*, 1975, pages 124-125.

²² *Ibid.*, page 126.

l'énergie soient sujets à certaines règles ou traitements spéciaux inscrits dans un traité commercial, pendant que le secteur des services sera totalement exclu d'une telle entente.²³

Bien qu'à la base souhaitable aux yeux de plusieurs, Bruce W. Wilkinson croit l'idée risquée.

En avril 1973, il écrit que :

It is unlikely that we could negotiate free trade for manufacturers without free trade in raw materials, especially energy products, also being included. [...] It would be unfortunate indeed if our eagerness to rationalize manufacturing through free trade with the United States alone caused us to sacrifice some of these benefits directly, or locked us into a position which would prevent us from adopting revised policies in the future as the need for them became apparent.²⁴

Wilkinson mentionne également qu'il est possible d'obtenir une hausse de la productivité industrielle du Canada par des mesures autres que celles touchant l'élimination des barrières tarifaires et non-tarifaires entre le Canada et les États-Unis.²⁵ Les partisans du libre-échange rétorquent par contre que seule l'élimination progressive de toute forme de protectionnisme amènera les industries canadiennes à se réorganiser de l'intérieur, à développer de nouveaux produits et à rechercher entre elles des économies d'échelle. Puisqu'une telle réorganisation entraînerait de larges coûts pour les entreprises, il devient nécessaire, de la part du gouvernement canadien, d'obtenir un engagement formel des États-Unis selon lequel les barrières tarifaires et non-tarifaires seront graduellement et irrévocablement éliminées pour une date annoncée à l'avance. Ils rappellent qu'il doit aussi se donner un rôle dans la planification d'un calendrier de réduction des tarifs, dans l'élaboration de programmes d'aide aux entreprises

²³ *Ibid.*, chapitres 11 et 12.

²⁴ Wilkinson, Bruce W., « Free Trade? », dans *Canadian Forum*, avril 1973, page 3.

²⁵ Wilkinson, Bruce W., « Canada-US Free Trade and Some Options », dans *Analyse de politiques*, numéro spécial, 1982, page 433.

et aux travailleurs (en particulier dans le secteur agricole) et dans la création de programmes de développement touchant les régions, le tout servant à réduire l'impact négatif des ajustements structurels à prévoir.²⁶

Les partisans du libre-échange prédisent alors qu'à long terme, le secteur manufacturier canadien y trouvera une compétitivité internationale et une productivité plus élevée, de la même façon que l'aura fait le secteur automobile à la suite de la mise en oeuvre du Pacte de l'automobile en 1965.²⁷ On ajoute qu'une pleine participation des entreprises canadiennes à un vaste marché continental pourrait mener à un contrôle étranger réduit dans certains secteurs industriels du pays. Pour leur part, les consommateurs tireront avantage de prix plus bas, entraînés par l'élimination des tarifs et barrières aux importations, ainsi que par la plus grande productivité industrielle canadienne, tirée de la création de spécialisations. Finalement, les exportateurs canadiens récupéreront les droits de douane jusque-là payés au gouvernement américain. Tout cela est lié à un phénomène de création de commerce, jugé d'autant plus avantageux pour le plus petit pays, ainsi qu'à un effet de détournement de commerce alors que les approvisionnements provenant des pays tiers sont remplacés par ceux devenus moins chers chez le pays partenaire dans l'entente commerciale. Encore une fois, on croit que le plus petit pays (qui sera, par surcroît, plus en mesure d'exploiter les économies d'échelle) tirera un plus

²⁶ Conseil économique du Canada, *op. cit.*, pages 186-192. Des recommandations similaires sont présentées par la Commission Macdonald, voir Gouvernement du Canada, *op. cit.*, volume 2, septembre 1985, pages 593-599.

²⁷ Les opinions sont partagées sur le bilan du Pacte de l'automobile, en particulier sur une juste part pour le Canada dans les activités de recherche et de développement. Voir, par exemple, R. Starks, *Industry in Decline*, Toronto, James Lorimer & Company, 1978. Ronald J. Wonnacott n'hésite tout de même pas à l'utiliser en exemple lorsqu'il parle d'accords sectoriels qui ont bien servi le pays. Wonnacott, Ronald J., « Industrial Strategy: A Canadian Substitute for Trade Liberalization? », dans *Revue canadienne d'économie*, novembre 1975, pages 539-541.

grand avantage de ce dernier phénomène.²⁸

Souvent accusés de présenter le libre-échange comme une panacée, les partisans d'une libéralisation des échanges doivent reconnaître les écarts de productivité à l'intérieur de marchés qui font déjà partie d'une zone de libre-échange comme, par exemple, le regroupement des provinces et territoires canadiens ou encore celui des États américains. Ils s'empressent donc de préciser qu'un tel réalignement structurel ne serait pas suffisant pour rectifier totalement le recul de productivité accumulé par le secteur manufacturier canadien lorsque comparé à celui américain. À leurs yeux, tout pas dans la bonne direction reste par contre souhaitable.

We would not, and did not, make the assumption as sometimes charged that free trade would be a cure-all for our productivity problems. Instead we assumed that the removal of trade barriers would remove the productivity problems associated with small scale production in the limited Canadian market and that Canadian productivity performance might accordingly rise to the average US level. [...] The case for free trade does not depend on *eliminating* a productivity gap. If the gap is only cut by, say, one half, the economic case for free trade is still a strong one.²⁹

Sur des bases économiques, les partisans du libre-échange arguent qu'il est possible pour le Canada d'obtenir un accès renforcé au marché américain, qu'une entente commerciale éliminera les barrières aux exportations canadiennes et que les entreprises canadiennes tireront avantage d'une concurrence plus directe face aux entreprises américaines en ce sens qu'elles devront, pour survivre, avoir une meilleure productivité et se maintenir à l'affût des plus récents développements dans l'industrie. On parle donc d'une réorganisation de la production au Canada, laquelle est différente de celle qui est et sera rendue nécessaire par les mesures

²⁸Voir, en particulier, l'étude de Richard G. Harris, « Résumé d'un projet d'évaluation du modèle d'équilibre général de la politique canadienne du commerce », dans Gouvernement du Canada, *op. cit.*, septembre 1985, pages 179-204. Sur la théorie de l'intégration économique internationale et les effets de création et de détournement de commerce, voir Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

²⁹Wonnacott, Paul et Ronald J. Wonnacott, *op. cit.*, 1982, pages 419-420. Le souligné est dans l'original.

protectionnistes mises de l'avant par le Congrès américain. Comme l'expliquent Lipsey et Smith, les conséquences anticipées d'une participation canadienne à une zone de libre-échange doivent être mesurées non pas à partir du contexte politico-économique que l'on connaît au moment de la discussion informelle mais plutôt à partir de la situation dans laquelle se retrouvera l'économie du pays si le Congrès américain maintient son humeur protectionniste.³⁰

Du moment où l'on s'entend pour dire qu'un accès au marché américain est essentiel et qu'un retranchement n'est plus possible, (on continue à parler de la possibilité d'ententes commerciales, en particulier, avec la CEE et le Japon mais on se résigne à n'y voir que des compléments au commerce mondial canadien plutôt que des remplacements potentiels aux opportunités que donnent le marché américain), les différends portent sur une argumentation de type quantitatif plutôt que qualitatif. Plusieurs études tentent de prédire, directement ou par déduction, le type de croissance qu'obtiendraient les régions canadiennes si elles faisaient partie d'une zone de libre-échange avec les États-Unis³¹ et, tel que rapporté par la Commission Macdonald, « le débat porte sur l'envergure des avantages que le libre-échange est en mesure de valoir au Canada et non sur le fait de savoir si ces avantages se produiront³². »

Sur des bases politiques, les partisans du libre-échange reconnaissent tout de même que les représentants de l'État canadiens devront se montrer prêts à négocier avec leurs homologues

³⁰Lipsey, Richard et Murray Smith, *op. cit.*, 1985, page 89.

³¹Les plus importantes du groupe sont probablement celles de Paul Wonnacott et Ronald Wonnacott, *op. cit.*, 1967; Shearer, Ronald, Young, J.H. et G.R. Munro, *Trade Liberalization and a Regional Economy: Studies of the Impact of Free Trade on British Columbia*, Toronto, University of Toronto Press, 1971; Williams, James, *The Canadian-United States Tariff and Canadian Industry: A Multisectoral Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 1978; Dauphin, Roma, *Les effets de la libéralisation des échanges sur l'économie canadienne*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1978; Cox, David et Richard G. Harris, *Trade, Industrial Policy, and Canadian Manufacturing*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1984.

³²Gouvernement du Canada, *op. cit.*, septembre 1985, page 362. Le souligné est dans l'original.

américains et à offrir certaines concessions. Une entente négociée par les autorités politiques leur semble tout de même préférable à un glissement passif vers la libéralisation du commerce international puisqu'elle permet une gestion de l'élimination progressive et réciproque des barrières tarifaires et non-tarifaires, laquelle s'échelonnerait sur une période donnée. De plus, Peyton V. Lyon écrit en 1975 qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un processus fastidieux : « Le Canada et les États-Unis ont toujours réglementé leurs relations par des ententes peu complexes [...] En nous fondant sur cette tradition [...] nous pourrions bien être portés à conclure un accord qui mette l'accent sur des principes généraux et qui laisse le soin aux fonctionnaires de régler les détails de la suppression des restrictions au commerce continental³³. »

Toute cette discussion informelle sur l'idée du libre-échange donne donc les bases aux projets politiques et aux préférences initiales qui seront préparées par les représentants de l'État américains et canadiens. Comparant l'idée d'une zone de libre-échange, d'une union douanière, et d'un marché unique, Lipsey et Smith soulignent que, des trois, la première est « the least comprehensive », ³⁴ permettant une interprétation large de ce qu'elle comprend et ce, bien que l'on s'entende pour dire qu'il sera souhaitable pour le Canada de garder son système de taux de change flottant s'il joint une telle zone.³⁵ Le travail de vulgarisation de la part des économistes aura, tout compte fait, porté l'idée du libre-échange au rang des politiques à étudier. Après avoir manié les concepts et les postulats pendant une longue période, les économistes ont pu présenter

³³ Lyon, Peyton V., *Le libre-échange canado-américain et l'indépendance du Canada*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1975, page 27.

³⁴ Lipsey, Richard et Murray Smith; *op. cit.*, 1985, page 77.

³⁵ Hum, Derek, « Harmonization of Social Programs under Free Trade », dans Glenn Dover (dir.), *Free Trade and Social Policy*, Montréal, Canadian Council on Social Développement, 1988, page 42; Woodside, Kenneth, « The Canada-United States Free Trade Agreement », dans *Revue canadienne de science politique*, mars 1989, page 170.

des travaux mûris au début des années 1980 et préparer une version définitive dans le cadre de la Commission Macdonald. La position de ceux et celles sélectionnés pour faire partie de l'équipe d'experts de la Commission était déjà ancrée et connue. Une fois rassemblée dans les rapports de la Commission, leur proposition sur le libre-échange, donnée sur la base d'une recommandation au gouvernement canadien, entrera dans l'arène politique et fera partie des éléments déterminants du débat, de la stratégie et des options disponibles.

Les évaluations générales des économistes seront reprises par les meneurs de la communauté d'affaires et de quelques autres groupes influents de la société civile, lesquels vont tenir un rôle central dans la promotion du projet. Tel que présenté dans les prochaines sections, les positions des économistes vont influencer les gouvernants du Canada et des États-Unis, eux qui se sont approprié l'idée du libre-échange en vue d'en faire un projet politique guidé par leurs préoccupations particulières. Ci-dessous, nous donnons les éléments à partir desquels leurs préférences en vue d'une négociation bilatérale seront préparés et présentons les représentants de l'État qui, à l'intérieur des appareils d'État, ont été des intervenants clés dans l'élaboration du projet politique menant à des préférences définitives sur un accord global de libre-échange.

3.2 L'idée du libre-échange vue sous l'angle américain

Comme dans bien des domaines aux États-Unis, l'autorité sur la politique commerciale s'avère un jeu d'équilibre entre le Congrès et le pouvoir exécutif. En fait, l'action du Président

se limite à ce que lui concède, par voie législative, le Congrès.³⁶ On expliquera donc que : « The complex formula for the sharing of power by the executive and legislative branches mean that in the final analysis, U.S. trade policy is a political process³⁷. » Le pouvoir législatif américain, plus près des préoccupations des groupes d'intérêt et distant des règles traditionnelles sur la discipline de parti, va souvent rechercher des mesures visant à protéger les entreprises nationales et les secteurs industriels des États-Unis et se fera le défenseur du sort des travailleurs lorsque l'entrée des biens étrangers touchera gravement un secteur de production. En retour, le pouvoir exécutif sera chargé de guider une vision d'ensemble de la politique commerciale américaine, visant généralement à atteindre un ordre économique international centré autour de la libéralisation des échanges. En ce sens, il faut rappeler que le gouvernement américain trouvera un équilibre entre, d'un côté, ses intérêts commerciaux immédiats touchant ses exportations et ses importations, et de l'autre, une série d'objectifs à moyen et long terme sur les règles étant à la base des échanges commerciaux internationaux.

À la fin des années 1970, la tendance dominante de cette dichotomie est la quête d'une augmentation des exportations du pays en amenant les partenaires commerciaux à enlever les mesures qui restreignent l'entrée des biens et capitaux américains sur leurs marchés. Le gouvernement américain voit cette composante des échanges commerciaux internationaux comme étant fondamentale à la prospérité économique du pays et y accorde une importance

³⁶ Aux États-Unis, les ententes commerciales internationales sont de la compétence du Congrès. Un mécanisme permet toutefois au pouvoir exécutif de négocier une telle entente sans avoir à rendre chaque clause sujette à un examen de la part du Congrès. Lorsqu'une entente est conclue entre le pouvoir exécutif et un pays étranger, le Sénat et la Chambre des représentants se prononcent plutôt sur le résultat de la négociation dans son ensemble. La législation commerciale américaine précise par contre que, pour que ce mécanisme soit activé, la demande de négociation d'une entente commerciale internationale doit venir du pays étranger.

³⁷ Cohen, Stephen D., Paul, Joel R. et Robert A. Blecker, *op. cit.*, 1996, page 23.

renouvelée dès l'automne 1980 alors qu'il doit composer avec un ralentissement économique qui se transformera en une sévère récession. À cette période, les baisses dans les exportations américaines sont tout particulièrement notables dans les domaines des productions agricole et industrielle, un phénomène qui s'explique par la hausse de la valeur du dollar (provoquée notamment par les hausses dans les taux d'intérêt) par rapport aux principales monnaies convertibles du monde. Il s'en suit un solde commercial déficitaire et des pertes d'emplois dans le secteur manufacturier.

Aux États-Unis, on explique par contre les difficultés par les pratiques commerciales jugées anticompétitives qui peuvent être utilisées par les partenaires internationaux et le Canada est assurément dans la mire des élites politiques et économiques américaines. On vise tout particulièrement l'AEIÉ et le PÉN (voir chapitre 2). De même, les difficultés économiques circonscrites à des régions clés du pays, la montée d'un scepticisme face au cadre du GATT et les percées japonaises dans des secteurs économiques jusque-là dominés par les industries américaines donnent, selon Ostry, « [a] growing ambivalence of American business attitudes to multilateralism [and] mounting frustration[s] with the Reagan administration's trade and economic policies³⁸. » L'appui des élites politiques et économiques américaines à ce que Brock nomme « a genuinely open trading system »³⁹ est ainsi remis en question. Les représentants de l'État américains, le président Reagan en tête, comprennent alors très bien que sans l'appui américain à ce système, les participants y dérogeront et une montée du protectionnisme s'en suivra.

³⁸Ostry, Sylvia, *op. cit.*, 1990, page 27.

³⁹Brock, William, « Priority Trade Issues of the 1980s », dans *Economic Impact*, 1982, page 30.

Dès la fin des négociations commerciales du cycle de Tokyo, les représentants de l'État américains souhaitent le début d'un nouveau cycle. Le Congrès et la communauté d'affaires américaine ne sont par contre prêts à appuyer le pouvoir exécutif sur cette question que si de nouveaux enjeux sont ajoutés aux questions étudiées dans le cadre du GATT. Ils croient que le temps est venu d'élever au rang des préoccupations commerciales le secteur des services (surtout ceux touchant les activités bancaires et les communications), les investissements et la propriété intellectuelle. Sur ce dernier thème, on souhaite établir des standards pour l'octroi de brevets et de droits réservés dans les secteurs cinématographique, informatique et pharmaceutique, tous des domaines où les États-Unis s'avèrent un leader mondial. Dans le secteur des services, Brock mentionne que la création de règles bilatérales et multilatérales est nécessaire et que l'action américaine se situera d'abord et avant tout à un niveau politique. Pour lui, « the United States [...] must continue its active leadership in seeking to liberalize trade in services. [...] We have been working to lay the necessary groundwork for the development of [a framework for resolving trade problems in services], and I intend to vigorously pursue this objective⁴⁰. » Dans l'ensemble, c'est ainsi que l'on voit apparaître le projet politique qui sera recherché par les représentants de l'État américains.

Les partenaires commerciaux des États-Unis hésitent par contre à inclure ces questions sur la liste des enjeux à discuter sur une base multilatérale et indiquent que leur plus grande préoccupation porte plutôt sur l'utilisation combative de barrières non-tarifaires par le Congrès. Tel qu'expliqué par Brock, les États-Unis ne sont toutefois pas à prêt à négocier sur cette question, du moins pas à partir du cadre du GATT. Pour lui, les politiques américaines comme

⁴⁰Brock, William, *op. cit.*, 1982, pages 30-31.

les droits anti-dumping et les mesures compensatoires doivent être maintenues puisque « [they] are designed to neutralize or eliminate trade distortive practices which injure U.S. industry and agriculture⁴¹. » C'est ainsi que Brock se bute à un accueil plutôt froid en Europe de l'Ouest et en Asie lorsqu'il dit chercher le début d'un nouveau cycle de négociations commerciales.

Les représentants de l'État américains, pour qui l'idée d'une libéralisation du commerce international était comprise sur une base doctrinale, choisissent alors de se rabattre sur une nouvelle approche, soit celle d'accords portant sur le libre-échange bilatéral. On y retrouve leur préférence initiale. Jusque-là, il ne semblait pas y avoir d'avantages pour les États-Unis à rechercher activement de telles ententes, le marché américain étant suffisamment vaste pour créer, en lui-même, les conditions nécessaires aux économies d'échelle. De plus, la majeure partie des biens exportés vers des marchés comme celui canadien n'étaient touchés que par de faibles tarifs douaniers.⁴² Smith explique donc que, selon la vision américaine, « bilateralism is not a cure-all; the overall objective remains multilateral trade liberalization⁴³. »

Toutefois, dans le *Economic Report of the President* publié en 1985, on note que : « 'The possibility of FTA (free trade area) or, more broadly, plurilateral negotiations offers the United States and others the option of using a free-trade instrument, rather than protectionism, as a lever against protectionist countries that are recalcitrant in fully multilateral negotiations'⁴⁴. » Ainsi,

⁴¹ *Ibid.*, page 30.

⁴² Pour une énumération des tarifs canadiens portés aux divers biens d'importation provenant des États-Unis à la fin du cycle de Tokyo, voir Catherine Harris, « Trade Barriers all over the Map », dans *Financial Post*, 10 novembre 1984, page 10.

⁴³ Smith, Michael, « Sectoral free trade with Canada », dans *International Perspectives*, mai-juin 1984, page 18.

⁴⁴ Cité dans Richard Lipsey et Murray Smith, *op. cit.*, 1985, page 84.

on explique aux autres partenaires commerciaux qu'une série d'ententes bilatérales pourraient s'avérer un remplacement adéquat au multilatéralisme dans l'éventualité où un nouveau cycle de négociations commerciales tarderait à être lancé. Ces ententes établiraient les bases sur lesquelles l'ordre du jour du prochain cycle sera construit. (Les partenaires commerciaux des États-Unis réagissent à cette menace et une nouvelle ronde de négociations du GATT est officiellement ouverte à Punta del Este en Uruguay, en septembre 1986. Elle prendra fin en 1993.)

Pour une négociation sur ce type d'ententes bilatérales, le Canada est un candidat tout désigné. En 1983, 22 pour cent des exportations américaines sont dirigées vers le Canada et ce pays reçoit 30 pour cent des investissements directs américains envoyés dans les pays industrialisés alors que plusieurs entreprises y établissent des filiales en vue de contourner les obstacles aux échanges.⁴⁵ L'élite économique canadienne arrive d'ailleurs à capter l'attention de l'élite politique américaine lorsqu'on lui explique que, si intégré économiquement, le Canada serait pour les États-Unis « a market the size of another California⁴⁶. »

Certains représentants de l'État américains sont alors déjà sensibilisés au thème des relations commerciales préférentielles avec le Canada puisque la question apparaît à la fin de 1974, au cours des négociations entre les membres du Congrès en vue de préparer le *Trade Act of 1974*. Le sénateur Vance Hartke de l'État de l'Indiana, qui souhaite revoir certaines clauses du Pacte de l'automobile, marchandise alors son vote en retour de l'ajout d'une section précisant qu'il en revient au Président d'obtenir le pouvoir de lancer des négociations avec le Canada sur

⁴⁵ *Ibid.*, page 82.

⁴⁶ Entretien de l'auteur avec Thomas d'Aquino, Ottawa, 9 février 2004.

une entente de libre-échange.⁴⁷ Cette mesure dans le projet de loi passe toutefois inaperçue alors que, dans l'ensemble, la loi donne davantage de responsabilités au Congrès sur la question du commerce et crée le mécanisme de la procédure rapide, lequel établit des règles permettant au Congrès d'autoriser le Président à participer à des négociations internationales en présentant le résultat de la négociation au Congrès selon un calendrier défini. À ce moment, on prend pourtant note que quelques secteurs industriels américains, dépendant des matériaux bruts livrés par le Canada, réagissent favorablement à l'idée d'une entente commerciale qui garantirait leurs approvisionnements.⁴⁸ Les représentants de l'État américains y trouvent les premiers éléments d'une coalition donnant une position convergente à leur projet politique.

Au début de 1979, le comité des Finances du Sénat américain dit vouloir étudier l'idée d'un rapprochement commercial entre le Canada, les États-Unis, le Mexique et quelques pays des Caraïbes. Tel que repris par Hyman Solomon, les membres du comité expliquent que : « The object of the regional trade negotiations [would look] to help 'guarantee stability to the economies' of the U.S. and the other nations involved. [...] It would also create a stronger coalition bloc of Western Hemisphere nations when dealing with other established trading blocs⁴⁹. »

La recommandation du comité, qui fait spécifiquement mention des secteurs énergétique et agricole sans exclure les autres susceptibles de faire partie d'une entente,⁵⁰ est reprise en mai

⁴⁷ Rolfe, John, « U.S. is flying that old free-trade kite again », dans *Financial Post*, 18 janvier 1975, page 1.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Solomon, Hyman, « Free Trade: U.S. senators pitch for trade bloc with Canada, Mexico », dans *Financial Post*, 12 mai 1979, page 1.

⁵⁰ *Ibid.*, page 4.

1979 par le sénateur Max Baucus de l'État du Montana. Ce dernier la propose comme section venant remplacer celle du *Trade Act of 1974*. Une fois adopté, le *Trade Agreements Act of 1979* demande au Président de présenter, avant août 1981, une évaluation sur une négociation d'ententes qui simplifieraient et harmoniseraient les lois touchant les échanges commerciaux, permettant ainsi d'augmenter le commerce international des États-Unis.⁵¹ Entre-temps, le sous-comité sur le commerce international va mener une vaste consultation publique sur le sujet à travers le pays. Le tout permettra d'obtenir davantage d'information sur l'opinion générale chez les groupes qui pourraient être invités à joindre une éventuelle coalition. (On voit d'ailleurs que John Connally et Jerry Brown, cherchant respectivement à être le choix du Parti républicain et du Parti démocrate en vue de la campagne présidentielle de 1980, diront appuyer l'idée d'une zone de libre-échange nord-américaine.⁵²)

À cette même période, les représentants de l'État américains interpellent leurs homologues canadiens sur l'idée d'un éventuel projet politique portant sur le libre-échange. Ces discussions exploratoires les amènent par contre à comprendre que les circonstances ne sont pas favorables au Canada à une telle démarche et l'étude présentée par le Président en juillet 1981 en fait la remarque.⁵³ En juillet 1979, le *Financial Post* publie un article intitulé « Ottawa won't rush free trade with U.S. ».⁵⁴ Ils savent donc qu'en annonçant leur désir de négocier une entente multi-sectorielle, ils annihileraient toute chance de voir le projet prendre forme. Il serait alors

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Doyle, Kevin, « Free Trade: The Disappearing Border », dans *Maclean's*, 23 juillet 1979, pages 20-21.

⁵³ Hufbauer, Gary C. et Andrew James Samet, « Réactions des États-Unis aux initiatives canadiennes pour libéraliser le commerce sectoriel, 1983-1984 », dans *Gouvernement du Canada, op. cit.*, volume 29, septembre 1985, page 236, note 29.

⁵⁴ Harrison, Fred, « Ottawa won't rush free trade with U.S. », dans *Financial Post*, 28 juillet 1979, page 6.

trop facile pour les opposants canadiens de présenter le projet comme une poussée impérialiste de la part des Américains. Au printemps 1979, on explique que :

For its part, the U.S. administration is well aware of Canadian sensitivities and is not likely to propose anything resembling free trade between the two nations. This, however, does not mean the U.S. is not interested in the idea. Senior U.S. economic policy makers have told The [Financial] Post the administration would likely respond very positively to any Canadian initiative on the subject. But those policy makers also know that if the initiative were to come from the U.S., it could be tantamount to killing the prospect even before it was born.⁵⁵

Les Canadiens avaient aussi plutôt mal réagi au projet de Reagan, présenté lorsqu'il lance sa campagne à l'investiture du Parti républicain le 13 novembre 1979, d'unir le Canada, les États-Unis et le Mexique dans un « North American Accord ». Selon Reagan, il s'agirait d'une façon de répondre aux préoccupations liées aux plus récentes hausses abruptes des prix mondiaux du pétrole et à la dépendance américaine envers les réserves du Proche-Orient. Il souhaitait obtenir des réductions des contingents sur les exportations canadiennes et mexicaines et un assouplissement des mesures canadiennes prises pour l'accumulation à moyen terme de réserves.⁵⁶ Le Canada et le Mexique opèrent par contre des politiques nationalistes dans ce champ d'activité. Le premier ministre Trudeau et le président mexicain José Lopez Portillo utiliseront une visite officielle à Ottawa de ce dernier pour annoncer, dans une déclaration conjointe rendue publique le 27 mai 1980, qu'ils rejettent la proposition de Reagan.

Les deux pays prennent toutefois bonne note de l'orientation générale de la politique commerciale américaine. Ils craignent les montées protectionnistes du Congrès américain et

⁵⁵Solomon, Hyman, *op. cit.*, 12 mai 1979, page 1.

⁵⁶Des mesures, imposées sur une base rétroactive, assuraient le maintien de réserves de pétrole, sous la propriété de la Couronne, représentant 25 pour cent des ressources extraites en territoire canadien.

la récession économique de 1981-1982 va amener un élément de certitude autour de l'idée qu'il ne sera pas possible de maintenir, du moins dans le court et le moyen terme, des politiques nationalistes tels l'AEIÉ et le PÉN. Cette approche, que l'on pouvait voir en 1981-1982 comme étant l'équivalent du *statu quo*, devient inacceptable dès la seconde moitié de 1982. L'importance de lui trouver un substitut ne fera qu'augmenter au fil des mois. C'est ainsi que les discussions exploratoires entre les deux groupes de représentants de l'État se poursuivent. On voit, dans un premier temps qu'à l'automne 1984, le Congrès américain appui le *Trade and Tariff Act of 1984*, donnant au pouvoir exécutif un mandat explicite de négocier des ententes commerciales bilatérales avec le Canada et Israël.⁵⁷ Ensuite, la Commission du commerce international est chargée par Brock d'étudier les effets qu'entraînerait un libre-échange sectoriel avec le Canada,⁵⁸ une action lancée suite à la rencontre de ce dernier avec le ministre Regan en février 1984 (voir section 3.3).

Durant ces discussions exploratoires, les représentants de l'État canadiens préparent une préférence initiale qui est centrée autour d'accords sectoriels de libre-échange. Par contre, chez les représentants de l'État américains, l'idée du libre-échange est plutôt comprise sur la base d'une redéfinition de la relation commerciale canado-américaine. L'approche sectorielle se prête mal à une telle vision mais ils y voient tout de même un pas dans la bonne direction et ils acceptent de participer à d'autres discussions exploratoires où l'on étudiera la possibilité de créer des ententes autour de secteurs clés de l'économie.

⁵⁷En plus de l'accord signé avec le Canada, les États-Unis signeront, sous le leadership de Reagan, une entente commerciale avec Israël en avril 1985, puis une entente sur le commerce et les investissements avec le Mexique en novembre 1987 (voir chapitre 2).

⁵⁸Hufbauer, Gary C. et Andrew James Samet, *op. cit.*, septembre 1985, page 226.

Les représentants de l'État américains savent pourtant très bien qu'une série d'accords sectoriels ne permettra pas de traiter du domaine des services et des questions liées aux investissements et à la propriété intellectuelle. Des accords sectoriels posent aussi des difficultés en ce sens qu'afin de respecter les règles du GATT, tout traitement privilégié donné à un secteur industriel canadien par les États-Unis, ou l'inverse, devra aussi être donné aux secteurs équivalents des pays tiers (à moins d'obtenir une dispense suite à l'approbation par les deux tiers des pays signataires du GATT, comme ce fut le cas pour le Pacte de l'automobile). Par surcroît, on se rend bien compte qu'il sera difficile de construire une coalition favorable à des ententes sectorielles chez les élites économiques. Les secteurs canadiens qui tireraient avantage d'une entente sectorielle ne sont pas les mêmes que ceux américains, ce qui laisse entendre que les gouvernants devront être prêts à inclure, dans un marchandage stratégique, des secteurs qui perdront d'une participation à un libre-échange face au secteur concurrent du pays voisin. On sait aussi que l'on ne pourra pas compter sur un appui soutenu chez les représentants des secteurs économiques qui ne seront pas touchés par les ententes sectorielles.

Après avoir participé de bon gré au processus suggéré par les représentants de l'État canadiens sur des accords sectoriels, les représentants de l'État américains, dès le début de 1985, se veulent plus convaincus que jamais qu'une véritable libéralisation des échanges, susceptible d'être appuyée par les élites politiques et économiques du pays, passe par une entente globale de libre-échange. Ce n'est qu'autour de ce projet qu'ils pourront construire une coalition suffisamment grande pour leur permettre d'obtenir une victoire politique dans leur espace national. C'est ainsi que Brock va présenter la préférence initiale du gouvernement américain sur le projet politique d'un accord global. Ses mots sont les suivants : « As opposed to taking

a primarily reactive approach to sectoral problems, the U.S. Government would like to adopt a more forward-looking approach [...] Our objective will be a mutual reduction of trade distortions to ensure a more free and open trading system⁵⁹. »

Cette prise de position ne vient par contre qu'après avoir mis en place certains éléments. D'abord, on s'assure que les représentants de l'État canadiens sont susceptibles de se rallier au projet politique du libre-échange global. Dès 1983, l'ambassadeur Robinson maintient des liens étroits avec d'Aquino du CCCE, avec Sam Hughes de la Chambre de commerce du Canada et avec Roy Phillips de l'Association canadienne des manufacturiers (ACM).⁶⁰ De plus, tel que rapporté par Marci Macdonald, « Robinson had been cultivating Mulroney as a prime ministerial prospect since the earliest days of the Reagan regime »⁶¹ et il avait pris bonne note des propos de Mulroney, qui, en campagne électorale, disait souhaiter ardemment une relation revigorée entre le Canada et les États-Unis. Il semble clair que ce dernier voudra continuer à participer aux discussions exploratoires.

En juin 1984, alors que Mulroney est le chef de l'opposition officielle, une visite est organisée à la Maison-Blanche. De plus, tout de suite après sa victoire électorale de septembre, Mulroney se rend à nouveau rencontrer le président Reagan. Burney accompagne Mulroney lors de ces deux visites. Ces derniers, de même que l'ambassadeur Gotlieb, cumulent alors des informations sur l'étendue de la convergence de leurs positions avec celles de l'administration Reagan sur une variété de sujets, y compris les relations commerciales. Ils obtiennent un signal

⁵⁹Brock, William, *op. cit.*, 1982, page 33.

⁶⁰Warnock, John W., *Free Trade and the New Right Agenda*, Vancouver, New Star Books, 1988, page 94.

⁶¹Macdonald, Marci, *op. cit.*, 1995, page 75.

important selon lequel le Président sera prêt à appuyer un certain type d'initiatives et comme quoi ils pourront compter sur lui pour mettre certains projets en première priorité à la Maison-Blanche.⁶²

À cette période, Mulroney ne cachait pas son désir de bien s'entendre avec Reagan et de renouveler la relation canado-américaine.⁶³ Parlant de l'idée du libre-échange, William Merkin, qui fera partie de l'équipe de négociateurs américains, avait noté en 1983 que, « 'with a change of government it would work. [...] There was an assumption that, if another party came in, especially one reported to be closer to the business community, we could probably get a deal'⁶⁴. » Mulroney donnera sans l'ombre d'un doute une quantité suffisante d'indices aux représentants de l'État américains selon lesquels son gouvernement sera prêt à participer aux discussions exploratoires et à continuer d'étudier l'idée d'un projet politique portant sur le libre-échange.

Aux sections 3.3 et 3.4, nous décrivons les prises de position des élites politiques et économiques canadiennes autour du projet du libre-échange. Nous voyons également ce qui a amené les représentants de l'État canadiens à préparer une préférence initiale sur un accord global et comment ils ont construit une coalition sur ce projet.

⁶²Entretien de l'auteur avec Derek Burney, Saint-Laurent, 22 janvier 2004.

⁶³Voir, par exemple, William Johnson, « Canada-U.S. 'special ties' resurface in leaders' talks », dans *The Globe and Mail*, 27 septembre 1984, page 13.

⁶⁴Cité dans Marci Macdonald, *op. cit.*, 1995, page 88.

3.3 Le cheminement canadien vers un accord de libre-échange

Tel que décrit au chapitre 2, les années 1970 donnent lieu à une montée du nationalisme économique au Canada alors que le gouvernement Trudeau mène un interventionnisme étatique dans la lutte à l'inflation et dans le développement de secteurs industriels clés. À cette période, les divers représentants de la communauté d'affaires canadienne arrivent mal à présenter une action concertée. David Langille explique que :

Instead of representing the general interests of the business community, the Canadian Chamber of Commerce and the Canadian Manufacturers Association tended to be spokespeople for narrow sectoral interests. More importantly, the chief executive officers of the major corporations no longer took an active role in these associations. [...] Up to that point, Canadian business interests had appeared capable only of reacting negatively and after the fact to government policies and programs.⁶⁵

En fait, l'ACM rappelle alors l'importance pour le Canada de protéger son marché national. En septembre 1975, Phillips plaide pour le maintien des barrières tarifaires en disant que : « 'While free trade is a good theory for an ideal world, in the real world existing today and for the predictable future, Canada's economic strength and ability to enjoy one of the highest standards of living would be in jeopardy'⁶⁶. » En décembre 1980, un représentant de l'Association déclare que : « 'The bottom line is that Canadian manufacturing is simply not sufficiently competitive to survive an open border. [...] Even though tariffs are declining as a result of the Tokyo round of [GATT], they still matter to many companies'⁶⁷. »

⁶⁵Langille, David, *op. cit.*, pages 47-48.

⁶⁶Cité dans Stephen Duncan, « Free trade with the U.S.: Is there more promise than substance? », dans *Financial Post*, 27 septembre 1975, page 6.

⁶⁷Cité dans Jennifer Grass, « The fight against free trade », dans *Financial Post*, 13 décembre 1980, page 4.

À cette période, l'ACM n'est donc pas prêt à faire partie d'une coalition appuyant un projet de libre-échange canado-américain et, tel que rapporté par le *Financial Post*, au-delà des arguments économiques, les chercheurs du Conseil économique reconnaissent que : « Such a proposal would be politically unacceptable [...] because of the country's nationalistic mood⁶⁸. » Au Canada et aux États-Unis, la vision de base sur des éléments fondamentaux comme les politiques d'intervention de l'État auprès des producteurs, la pénétration des investissements étrangers et l'exportation de ressources énergétiques prend alors des directions opposées.

Plutôt que d'y voir des difficultés cycliques, les observateurs jugent que les problèmes et les préoccupations des deux partenaires commerciaux prennent une forme permanente et qu'une réconciliation ne sera possible que par des discussions politiques. Dans son article publié en 1972, Mitchell Sharp rejette pourtant l'option d'une intégration continentale négociée par les pouvoirs politiques en disant que, compte tenu de la relation de pouvoir asymétrique entre les deux pays et du caractère irréversible que prendrait l'intégration donnée par une entente de libre-échange, il est à prévoir que ce pas mettra en péril l'indépendance politique du Canada.⁶⁹

L'intégration de l'économie canadienne au marché américain ne fait par contre que de s'accroître et force est d'admettre que le Canada doit, par nécessité plutôt que par conviction, consacrer son attention au pays qui est, et de loin, le principal acheteur de ses biens et son plus important fournisseur. Le comité permanent du Sénat sur les Affaires étrangères avait

⁶⁸Gordon, Sheldon E., « What's that? Free trade? Oh, yawn, says Ottawa », dans *Financial Post*, 19 juillet 1975, page 3.

⁶⁹Sharp, Mitchell, *op. cit.*, 1972, pages 18-19.

régulièrement vanté les avantages d'une intégration plus poussée du Canada au marché américain, reconnaissant l'impact négatif des barrières non-tarifaires sur le marché canadien des exportations, et certains membres influents du Parti progressiste-conservateur, tout particulièrement John Crosbie, souhaitaient un débat sur la question. Chez les élites économiques, il devient de plus en plus clair qu'au-delà des discussions du GATT, des pourparlers bilatéraux doivent être lancés entre Ottawa et Washington, de façon à assurer l'entrée des biens de certains secteurs clés au marché américain. On remarque aussi qu'à cette période, un nombre grandissant d'entreprises canadiennes (dont plusieurs sont sous la représentation de l'ACM) ont des opérations internationales et souhaitent une action gouvernementale sur la question de la mobilité des capitaux.

La relation privilégiée jusque-là accordée par les représentants de l'État américains au Canada est régulièrement éraflée durant les années 1970 alors que le pays ne reçoit plus des exemptions sur les mesures protectionnistes américaines qui lui étaient généralement accordées par la Maison-Blanche. Le pays se sent alors vulnérable, victime des aléas des politiques américaines d'importation et du lobbying de groupes d'intérêt auprès du Congrès. Tel que noté par Clarkson,

in the Seventies, Congress became the centre of government responses to interest groups and regions apprehensive about their economic well-being. The concern of Congress was expressed in various pieces of legislation designed to force the executive into a more aggressive defence of American economic interests abroad. [...] As the time of the Carter administration drew to a close, it was clear that in many important domains Canada's interests now differed from those of the United States. No longer could the Canadian-American relationship be judged just by the friendliness of the American president or the American public towards their northern neighbour.⁷⁰

⁷⁰ Clarkson, Stephen, *op. cit.*, 1982, pages 11, 12 et 16.

Certains persistent à croire qu'une réduction de la dépendance du Canada envers le marché américain par la voie d'une diversification des échanges internationaux demeure une façon de réduire l'importance du problème, en plus de tirer avantage de la prospérité économique de l'Europe de l'Ouest et du Japon, ainsi que du rapprochement entre la Chine et les pays capitalistes. D'abord proposée par Sharp, l'idée d'une stratégie économique centrée sur le renforcement d'une série de relations bilatérales qui s'ajouterait à celle maintenue avec les États-Unis est reprise en 1981 par Gotlieb et Jeremy Kinsman dans un article intitulé *Reviving the Third Option*.⁷¹ Il s'agit par contre là d'une réflexion en vue de chercher une stratégie à long terme pour le développement économique du Canada, un processus qui sera bousculé par une montée des tensions dans la relation canado-américaine au début des années 1980 et par la récession économique de 1981-1982.

Clarkson explique que la situation de crise prend forme autour de la colère de la communauté d'affaires américaine suite aux tentatives de la part d'entreprises canadiennes d'acheter des filiales basées aux États-Unis ou encore de tirer avantage des incitatifs donnés par le PÉN pour acheter les opérations canadiennes de multinationales américaines oeuvrant dans le secteur pétrolier.⁷² Pour les représentants de l'État américains, la situation montrait que les politiques canadiennes n'accordaient plus les mêmes règles d'opération aux entreprises étrangères et aux entreprises sous contrôle national. Cela réduisait la valeur foncière des filiales américaines et permettait leur achat à vil prix par des investisseurs canadiens.

⁷¹ Gotlieb, Allan et Jeremy Kinsman, « Reviving the Third Option », dans *International Perspectives*, janvier-février 1981, pages 2-5.

⁷² Clarkson, Stephen, *op. cit.*, 1982, pages 23, 26 et 27.

Pensées d'abord et avant tout à partir du partage fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces, ainsi que du bien-fondé d'une « Canadianisation » de secteurs industriels clés, les mesures du PÉN et d'un renforcement de l'AEIÉ déplaisaient largement à la communauté d'affaires canadienne,⁷³ ainsi qu'aux élites politiques et économiques américaines (voir chapitre 2). Il devenait clair que les politiques du gouvernement fédéral pourraient réduire l'accès au marché américain donné aux exportateurs canadiens. De plus, on rappelle aux représentants de l'État canadiens que, « 'regardless of its free trade rhetoric, the Reagan administration has allowed more restrictive measures in the past two years than any administration since the 1930's'⁷⁴. » La communauté d'affaires canadienne croit donc qu'une riposte américaine suivra les programmes canadiens et elle se dit prête à participer à la coalition créée par les représentants de l'État.

À ce moment, le protectionnisme américain prend différentes formes, dont des actions spéciales en vue de protéger les entreprises face aux partenaires commerciaux qui utilisent des mesures jugées anticompétitives pour réduire le coût rattaché à leurs exportations, la création de nouvelles lois, des pressions en vue de faire changer les pratiques et les lois du partenaire commercial ou encore de l'aide sous la forme de subsides aux entreprises exportatrices. L'ensemble de ces mesures sont considérées ou utilisées durant la première partie des années 1980, le tout créant de profondes inquiétudes chez les élites politiques et économiques canadiennes au sujet de l'accès des biens du pays au marché américain. Au début du second

⁷³Donald J. Daly précise qu'en plus d'être palpable dans les provinces de l'Ouest, ce mécontentement est aussi important en Ontario et au Québec. Daly, Donald J., « The Continuing Debate about Freer Trade and its Effects: A Comment », dans *Analyse de politiques*, numéro spécial, 1982, page 449.

⁷⁴Ce propos de Fred G. Bergsten, directeur de la Institute for International Economics, est repris de Hyman Solomon, « New Threats to our Exports from U.S. Protectionism », dans *Financial Post*, 11 février 1984, page 1.

mandat du président Reagan, on estime à deux cents le nombre de projets de loi d'une forme protectionniste qui sont à différents niveaux de préparation au Congrès.⁷⁵

On hésite donc fortement à utiliser des politiques « nationalistes » comme celles préparées par Marc Lalonde, ministre de l'Énergie, des mines et des ressources, et Herb Gray, ministre de l'Industrie, des échanges et du commerce. Plutôt, comme le rapporte Peter C. Newman, « effective collaboration between business and government [becomes] the order of the day⁷⁶. » Le premier ministre Trudeau annonce un remaniement ministériel majeur en septembre 1982 à l'intérieur duquel Ed Lumley, reconnu comme un partisan de l'option continentaliste, prend le poste de ministre du Commerce international. Ce dernier ne tarde pas à se rendre à Washington en vue de rencontrer Brock et continuer les discussions exploratoires.⁷⁷ C'est sous son autorité qu'est lancée une révision majeure de la politique commerciale du Canada, préparée sous la supervision de Burney. Le tout cadre dans l'élaboration de la préférence initiale des représentants de l'État.

Burney se charge de maintenir des relations avec des personnes clés dans le gouvernement américain, dont Dennis Whitfield et Michael Smith, tous deux au Bureau du représentant aux échanges commerciaux. Il est parmi ceux qui se disent sceptiques face à la rationalité économique de la « troisième option », voyant un accès assuré et élargi au marché américain comme étant essentiel à la prospérité économique du Canada.⁷⁸ Pour lui, le Canada

⁷⁵Ritchie, Gordon, *op. cit.*, 1997, page 46.

⁷⁶Newman, Peter C., « Taking a page from Howe's book », dans *Macleans*, 18 octobre 1982, page 62.

⁷⁷Macdonald, Marci, *op. cit.*, 1995, page 86.

⁷⁸Entretien de l'auteur avec Derek Burney, Saint-Laurent, 22 janvier 2004.

ne pouvait que subir les effets des actions américaines en matière de politiques commerciale et monétaire mais pouvait accroître son influence en construisant avec les pouvoirs politiques américains une relation bilatérale mieux définie, où des règles permettent de trouver un terrain d'entente face aux différends.

On craint par contre que ce ne soit que quelques secteurs de l'économie canadienne qui soient suffisamment compétitifs pour prospérer dans un marché continental dépourvu de ses principales formes de protectionnisme. Ainsi, le premier ministre Trudeau accepte, avec certaines réserves, d'étudier la possibilité d'isoler des secteurs (ou des sous-secteurs) spécifiques de l'économie et de voir s'il est possible de les amener à fonctionner sur la base d'un traitement spécial à l'échelle continentale.⁷⁹ À ce sujet, Lumley va mener une consultation à travers différents ministères, ainsi qu'auprès d'experts de la politique commerciale oeuvrant à l'extérieur du gouvernement.⁸⁰ De plus, le gouvernement fédéral crée, le 5 novembre 1982, une commission royale chargée d'étudier l'état de l'union économique canadienne et ses perspectives de développement (voir chapitre 2). Cette commission, par ses travaux, deviendra déterminante dans la construction d'une coalition appuyant le projet de libre-échange.

Dans la société civile, les plus nationalistes décrivent l'option d'ententes sectorielles comme une menace à l'élaboration d'une stratégie industrielle et préviennent qu'elles deviendraient une étape imposante vers une entente globale.⁸¹ Chez les partisans du multilatéralisme, on rappelle que les engagements du GATT forceraient le Canada et les États-

⁷⁹Pour une énumération des secteurs et sous-secteurs considérés, voir Gerald Regan, « Sectoral free trade with the US », dans *International Perspectives*, mai-juin 1984, page 15.

⁸⁰Ritchie, Gordon; *op. cit.*, 1997, page 42.

⁸¹Voir, par exemple, Abraham Rotstein, « Repairing the Fences », dans *Canadian Forum*, mars 1985, pages 13-18.

Unis à étendre aux autres pays les avantages donnés à tout secteur de l'économie, réduisant ainsi l'attrait de l'option sectorielle. Pour leur part, les continentalistes-intégrationnistes constatent d'abord que l'on ne s'entend pas, ni au Canada, ni aux États-Unis, sur le véritable bilan du Pacte de l'automobile (voir section 3.1). Il s'agit pourtant de l'entente sectorielle la mieux connue jusque-là négociée par les deux pays. Politiquement, se lancer dans la promotion d'accords sectoriels sur la base de l'expérience du Pacte de l'automobile s'avère donc risquée. Ensuite, comme l'expliquent Michael Hart, Bill Dymond et Colin Robertson, « the particular corporate structure of the auto industry, as well as the market dominance in 1965 of North American-made autos and parts, were not replicated in any other sector. [...] In 1983-4, there was no easy match of corporate, trade, and industrial policy interests in any major sector to underwrite a sectoral trade agreement⁸². »

Toute une série de difficultés est donc liée à l'option d'ententes sectorielles mais la révision dirigée par Burney souligne tout de même, contrairement à ce qui est souhaité au ministère des Affaires étrangères, que le gouvernement doit donner « 'careful consideration to the advantages and disadvantages of limited free trade arrangements with the US'⁸³. » On croit alors qu'une telle approche écartera l'image d'un Canada en train de céder à une forme d'impérialisme économique américain puisqu'elle permettra d'inviter d'autres pays à se joindre subséquemment aux ententes sectorielles négociées et d'annoncer que le *statu quo* n'est pas acceptable. Le document, intitulé *Canadian Trade Policy for the 1980s*, est présenté le 31 août

⁸²Hart, Michael (avec Bill Dymond et Colin Robertson), *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*, Vancouver, UBC Press, 1994, pages 60-61.

⁸³Cité dans Gerald Regan, *op. cit.*, mai-juin 1984, page 15.

1983 par le ministre du Commerce international Gerald Regan. Sans rejeter l'idée d'un accord global, les auteurs et le ministre soutiennent, tel que rapporté par *The Globe and Mail*, que l'option sectorielle donne « the most promising prospects for expanding the economic base of a number of Canadian industries⁸⁴. » Il est aussi important de noter qu'ils insistent sur l'importance de poursuivre les discussions exploratoires.

À Washington, Brock reçoit une ébauche du document quelques mois avant sa publication et réagit favorablement à la position publique du ministre Regan.⁸⁵ Chez les représentants de l'État américains, on croit alors que des préoccupations politiques empêchent les représentants de l'État canadiens de proposer publiquement un libre-échange global alors on accepte d'étudier le projet d'accords sectoriels. Smith explique que : « While the US administration sees merit in exploring the idea of more comprehensive discussions on bilateral free trade with Canada, we appreciate the sensitivities in Canada associated with that issue. Therefore, we have indicated our willingness to enter into exploratory discussions with Canada regarding its more limited sectoral free trade initiative⁸⁶. » Le *Financial Post* rapporte ensuite que, selon Smith, le gouvernement américain « would take its lead from Canada, and was prepared to 'watch it, step by step, whether Canada chooses to walk or run'⁸⁷. »

De septembre 1983 à février 1984, des rencontres entre des représentants du ministère

⁸⁴Rusk, James, « Ottawa to expand trade links with U.S. 'partner' », dans *The Globe and Mail*, 1^{er} septembre 1983, page 2.

⁸⁵King, John, « Ottawa's trade policy is applauded by U.S. », dans *The Globe and Mail*, 13 septembre 1983, page B5.

⁸⁶Smith, Michael, *op. cit.*, mai-juin 1984, page 17.

⁸⁷Solomon, Hyman, « Freer trade issue is warming up fast », dans *Financial Post*, 7 avril 1984, page 3.

du Commerce international et du Bureau du représentant aux échanges commerciaux ont lieu et mènent à une rencontre officielle le 17 février 1984 entre Brock et Regan où ils s'entendent pour préparer un programme conjoint d'étude, devant prendre fin en mai 1984, à travers lequel les secteurs candidats à des ententes sectorielles seraient identifiés.⁸⁸ Par contre, dès le mois suivant, on constate un progrès très lent dans le processus, principalement parce que les entreprises américaines touchées par les secteurs étudiés se disaient peu intéressées par un libre-échange avec le Canada.⁸⁹

Entrevoyant l'élection présidentielle de novembre, les représentants de l'État américains sont à l'écoute des opinions exprimées dans la communauté d'affaires. Il leur est aussi facile de se replier puisqu'ils n'ont pas annoncé publiquement leur intérêt envers des accords sectoriels, ils en sont toujours à la préparation de leur préférence initiale sur le projet du libre-échange. Un article publié en mars 1984 dans *The Globe and Mail* indique que : « The [U.S.] Administration has had little contact with Capitol Hill on the Canadian trade initiative. None of several legislators and congressional aides approached was aware negotiations were under way⁹⁰. » En juin 1984, on a peu d'espoirs de voir l'annonce d'une négociation bilatérale sur des accords sectoriels. Les risques d'une défaite politique sont alors trop grands pour les gouvernants américains et ce projet ne leur donne pas ce qu'ils recherchent dans le domaine des services et sur les questions liées aux investissements et à la propriété intellectuelle. Il devient

⁸⁸ Sans vouloir présenter une liste restrictive, on s'entend pour examiner de près les secteurs de l'acier, de l'équipement agricole, de l'équipement de transport urbain et de « l'informatique », un terme utilisé pour regrouper les entreprises oeuvrant dans le traitement des données, les télécommunications et la fabrication d'ordinateurs.

⁸⁹ Hart, Michael (avec Bill Dymond et Colin Robertson), *op. cit.*; 1994, pages 60-61.

⁹⁰ King, John, « Reagan aide welcomes overture », dans *The Globe and Mail*, 16 mars 1984, page 14.

clair qu'ils souhaiteront abandonner ce projet.

3.4 Le gouvernement Mulroney révisé l'idée du libre-échange

À cette période, l'ardeur des représentants de l'État canadiens est aussi touchée par les événements politiques. En septembre 1984, une élection fédérale amène un changement de gouvernement au Canada, mais d'abord, le Parti progressiste-conservateur organise une course à la chefferie en juin 1983. Quelques candidats, mais tout particulièrement John Crosbie, prônent une forme ou une autre de libre-échange avec les États-Unis.⁹¹ Par contre, Brian Mulroney est plus prudent. Il explique que : « 'Canadians rejected free trade with the United States in 1911. They would do so again in 1983'⁹². » Pourtant, dans un entretien donné à la revue *Options politiques* en avril 1999, Mulroney mentionne que :

There was a strategic reason to be prudent about free trade [in the leadership campaign. At the time,] my opposition was to untrammelled free trade, and that's because I didn't believe [...] we could achieve the independent dispute settlement mechanism. [...] If you look at the speech that I gave to the Conservative convention in June of 1983, [you will see that] I wasn't opposed to free trade at all.⁹³

Le Parti progressiste-conservateur était traditionnellement près des entreprises souhaitant un maintien du protectionnisme et regroupées sous l'ACM. Toutefois, dès le milieu des années 1970, on remarque qu'un nombre grandissant d'entreprises canadiennes du secteur

⁹¹Macdonald, Marci, *op. cit.*, 1995, pages 63-67.

⁹²Cité dans Gordon Ritchie, *op. cit.*, 1997, page 43.

⁹³Watson, William, « Brian Mulroney on the FTA », dans *Options politiques*, juin 1999, page 20.

manufacturier participent au commerce international et sont touchées par les mesures protectionnistes américaines. Les engagements divers et croissants pris par l'entremise du GATT lançaient également un signal indéniable aux entreprises du secteur manufacturier comme quoi le protectionnisme était chose du passé et que, tôt ou tard, elles devraient opérer sur la base d'un marché continental. Dans leurs discussions avec Burney, ainsi que dans leurs publications internes, les représentants de l'ACM disent de plus en plus vouloir un accès préférentiel au marché américain et ils présentent un mémoire à la Commission Macdonald « to convey the message that it was ready to accept a new policy course⁹⁴. » Ce changement est fondamental puisqu'il redéfinit la coalition susceptible d'appuyer une entente commerciale, faisant passer un ardent opposant au projet dans le camp de ceux qui y sont favorables. Les gouvernants canadiens, en plus d'obtenir un incitatif important pour poursuivre les discussions exploratoires, s'assureront désormais ne parler non seulement d'un « enhanced access » mais aussi d'un « secured access » au marché américain. L'ACM y voit la condition minimale d'un appui à l'idée du libre-échange.

Suite à l'élection de septembre, un rapprochement avec la communauté d'affaires et de meilleures relations avec les États-Unis sont parmi les grandes priorités du gouvernement. Les ministres James Kelleher et Joe Clark, respectivement au Commerce international et aux Affaires étrangères, dirigent, du côté canadien, les discussions exploratoires avec les homologues américains. Kelleher mentionne que son gouvernement est prêt à agir sur la question des relations commerciales mais qu'il refusera de se retrancher délibérément dans un

⁹⁴Doern, Bruce et Brian W. Tomlin, *Faith and Fear: The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart Publishing, 1991, page 49. Voir aussi le document de réflexion publié par l'ACM en septembre 1984, intitulé *A Future That Works*.

continentalisme isolationniste.⁹⁵ À cette période, les actions du gouvernement portent plutôt sur l'AEIÉ, remplacé par Investissement Canada, et sur le PÉN, officiellement démentelé par la voie du « Western Accord » et d'une entente sur l'exploration pétrolière avec la province de Terre-Neuve (voir chapitre 2).

Toutefois, le gouvernement ne faisait alors que porter un coup de grâce à des programmes en profond déclin. Tel que mentionné plus haut, le gouvernement Trudeau avait déjà, par la force des choses, été amené à atténuer ces mesures. De telles actions ne seront donc pas suffisantes aux yeux de la communauté d'affaires. En effet, dès l'automne 1984, le CCCE intensifie ses efforts de lobbying sur la question des échanges commerciaux et est appuyé par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, par le Conference Board of Canada, ainsi que par divers instituts de recherche sur les politiques publiques. Un document de réflexion présenté au gouvernement dit souhaiter la création d'un forum de discussions où les pouvoirs exécutifs des gouvernements canadien et américain échangeraient leurs points de vue sur la façon de réduire les barrières tarifaires, d'enlever les barrières non-tarifaires et de s'entendre sur les différentes questions commerciales qui font l'objet de disputes.⁹⁶ À ce moment, alors qu'aucune option particulière n'est privilégiée, l'ACM souhaite que le gouvernement entame des discussions « and [...] report back on whatever bargain was possible⁹⁷. »

Pour sa part, la Chambre de commerce du Canada crée, en octobre 1984, un comité

⁹⁵Kelleher, James, « Notes for a Speech to the 55th Annual Meeting of the Canadian Chamber of Commerce », Toronto, 25 septembre 1984, cité dans Bruce Doern et Brian W. Tomlin, *op. cit.*, 1991, page 22.

⁹⁶Business Council on National Issues, *The Canada-United States Trading Relationship and the Idea of a Trade Enhancement Agreement*, Ottawa, septembre 1984.

⁹⁷Langille, David, *op. cit.*, automne 1987, page 67.

d'étude sur les relations commerciales canado-américaines. Ce comité sera particulièrement influent auprès du ministre Kelleher. Carol Goar rapporte que : « 'The business community felt it should take the initiative and put together an organization to discuss a Canada-U.S. trade deal with Kelleher.' [Throughout 1985] the task force continue[d] to meet with the minister every two months or so and smaller subgroups advise[d] him when necessary⁹⁸. »

En plus de recevoir ces demandes, le gouvernement porte une grande attention aux travaux de la Commission Macdonald. En milieu de parcours, Donald Macdonald annonce publiquement qu'il favorise un libre-échange canado-américain, y voyant une façon d'apporter une solution, sur le long terme, aux difficultés structurelles de l'économie du pays. Dans un entretien donné au quotidien *The Globe and Mail*, il explique que : « 'If we do get down to a point where it's going to be a leap of faith, then I think at some point some Canadians are going to have to be bold and say, yes, we will do that'⁹⁹. » Cette déclaration a un impact particulier sur Mulroney. Reconnu pour son pragmatisme, il comprend rapidement que l'appui au libre-échange donné par un ancien ministre distingué du gouvernement Trudeau lui permettra de présenter un projet de libre-échange à l'extérieur du cadre partisan. La Commission Macdonald permettra au gouvernement Mulroney de s'approprier le projet du libre-échange et de réviser les préférences des représentants de l'État canadiens.

Se retrouvant en début de mandat, son gouvernement a l'occasion de revoir les priorités des différents ministères et de donner de premières indications sur les grandes orientations

⁹⁸Goar, Carol, « Twists of fate put Canada on free trade path », dans *Toronto Star*, 26 octobre 1985, page A8.

⁹⁹Cité dans William Johnson, « Canada must act on free trade, Macdonald says », dans *The Globe and Mail*, 19 novembre 1984, page 1.

souhaitées. En novembre 1984, un document signé par le ministre des Finances Michael Wilson indique que la discussion sur des accords sectoriels « a suscité dans le public un intérêt pour les accords bilatéraux susceptibles d'être conclus avec les États-Unis dans un grand nombre de domaines¹⁰⁰. » Charles McMillan, un conseiller du premier ministre, souligne par contre qu'il ne voit que très peu d'avantages dans l'approche sectorielle.¹⁰¹ On craint tout particulièrement que la relation de pouvoir asymétrique entre les deux pays ne permette aux États-Unis d'utiliser des ententes sectorielles pour amener, un à la fois, les changements souhaités dans les secteurs de production canadiens.

Les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international lanceront aussi une évaluation des pourparlers sur des accords sectoriels, par une révision du document sur la politique commerciale rendu public en août 1983. Encore une fois, Burney dirige ces travaux mais, cette fois, il choisit de passer outre les hauts fonctionnaires des ministères et d'interpeller directement le premier ministre. Il obtient de ce dernier l'autorisation d'étudier différentes options d'une éventuelle entente commerciale en vue de la rencontre officielle entre Mulroney et Reagan, prévue pour mars 1985 à Québec.¹⁰²

Il écrit un rapport présenté au ministre Kelleher et rendu public en janvier 1985 où l'option mise en valeur est celle d'un examen exhaustif de l'idée d'un accord global et d'une

¹⁰⁰ Ministère des Finances, *op. cit.*, novembre 1984, page 35.

¹⁰¹ Martin, Patrick, « Trade plans ill-conceived: PM's adviser », dans *The Globe and Mail*, 20 novembre 1984, page 10.

¹⁰² Entretien de l'auteur avec Derek Burney, Saint-Laurent, 22 janvier 2004.

large consultation sur le sujet.¹⁰³ On y rappelle que le *statu quo* est inacceptable, que des ententes sectorielles sont hors de portée et qu'un engagement formel doit être obtenu du gouvernement américain. Le tout est présenté alors qu'il y a de nouvelles vagues protectionnistes au Congrès. Le gouvernement cherche alors à préparer un choix explicite entre deux options diamétralement opposées mais plutôt caricaturales. En ce sens, on voit que, par exemple, William Watson va écrire en 1987 que : « The political mood in the United States is now so inhospitable to foreign traders that our real choice is between full free trade and a regime considerably less liberal than we have now¹⁰⁴. »

Pour les représentants de l'État canadiens, une déclaration publique du président Reagan présentant son engagement à une libéralisation des échanges est alors nécessaire. L'occasion se présente lors de sa visite à Québec. Burney, par son travail avec des représentants de la Maison-Blanche et du Bureau du représentant aux échanges commerciaux, parvient à préparer une déclaration qui donnera le signal du début d'une nouvelle série de discussions exploratoires pouvant mener à une négociation bilatérale en vue de réduire ou d'éliminer les barrières existantes au commerce entre les deux pays. Kelleher et Brock devront faire état de leurs travaux en septembre 1985. En mars 1985, les représentants des deux États s'entendent donc pour annoncer publiquement qu'ils font de la libéralisation des échanges une priorité de leurs gouvernements ou, autrement dit, un projet politique à atteindre.

Selon Goar, c'est à ce moment que Mulroney choisit de mettre toute son autorité dans

¹⁰³Ministère du Commerce extérieur, *Comment maintenir et renforcer notre accès aux marchés extérieurs*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services, janvier 1985.

¹⁰⁴Watson, William, « Canada-US Free Trade: Why Now? », dans *Analyse de politiques*, volume XIII, no 3, 1987, page 339.

le processus. « His final conversion, according to those close to him, comes at the Shamrock Summit [...] 'He was caught up in the excitement and glamor of it all,' says one well-placed observer. 'It was like a light came on'¹⁰⁵. » Pour sa part, Mulroney précise que : « Au Sommet de Québec, il y a eu des discussions embryonnaires. C'est là que, pour la première fois, on est entré dans des discussions sérieuses sur la question. Mais [nous devions demeurer prudents puisque] à ce moment, on ne savait pas si Reagan serait capable d'obtenir le 'fast-track authority' [...] et les Américains étaient plutôt hésitants¹⁰⁶. » Il faut rappeler ici que le déficit commercial américain, mené par un dollar surévalué, atteignait des niveaux records à la hausse, créant un contexte politique qui favorisait un discours protectionniste. Par surcroît, à cette période, l'administration Reagan est préoccupée par des questions autres que la politique commerciale. Selon Destler, « [the Reagan administration's] behavior in the first eight months of 1985 can only be described as bizarre. As the trade pressure mounted and mounted, the administration did nothing, and seemed not even to recognize that there was any problem to address¹⁰⁷. »

Pendant ce temps, à Ottawa, le cabinet fédéral est fort peu impliqué. Selon Ritchie, l'idée du libre-échange n'a jusque-là été discutée que lorsque Burney a lancé sa proposition pour la déclaration conjointe de la rencontre de Québec¹⁰⁸ et Crosbie précise qu'en mars 1985, il était toujours persuadé que la position de Mulroney sur le libre-échange était restée celle présentée

¹⁰⁵ Goar, Carol, *op. cit.*, 26 octobre 1985, page A8.

¹⁰⁶ Entretien de l'auteur avec Brian Mulroney, Montréal, 12 décembre 2003.

¹⁰⁷ Destler, I.M., *op. cit.*, 1986, page 104.

¹⁰⁸ Ritchie, Gordon, *op. cit.*, 1997, page 48.

durant la course au leadership en juin 1983.¹⁰⁹

Pourtant, il semble faire peu de doute que la position de Mulroney était désormais bien ancrée sur le libre-échange. Il donne un signal aux hauts fonctionnaires et au Cabinet selon lequel il est temps pour le Canada d'étudier les options disponibles en vue de préparer un projet qui sera annoncé publiquement. Tel que rapporté par Duncan Cameron, durant l'année 1985, et jusqu'au printemps 1986, le gouvernement fédéral commandera près de quatre-vingts études sur l'impact du libre-échange sur divers secteurs de l'économie.¹¹⁰ Les gouvernements provinciaux vont, eux aussi, commander de telles études. Les résultats pourront mener les débats et guider les positions, tout particulièrement au sein des partis d'opposition au palier fédéral et dans les gouvernements provinciaux. À certaines occasions, les médias se féliciteront d'avoir mis la main sur une d'elles et en publieront des extraits.¹¹¹ Dans l'ensemble, ce processus est donc important bien qu'incontrôlable. Les représentants de l'État ne peuvent que souhaiter que les hauts fonctionnaires saisissent bien l'orientation générale que veulent prendre les gouvernants. Macdonald explique que ce signal est lancé en mars 1985.

A trade pact was already taking shape on the horizon. 'The Shamrock Summit [in Quebec City] legalized it,' he [Ambassador Robinson] says, 'made it a formal issue.' [...] As Tom d'Aquino pointed out, the gameplan had already been laid out in Quebec City: 'It was very important symbolically in terms of sending a signal to recalcitrant officials on both sides to really get aboard and serve their masters.'¹¹²

¹⁰⁹Crosbie, John, *No Holds Barred: My Life in Politics*, Toronto, McClelland and Stewart, 1997, page 307.

¹¹⁰Cameron, Duncan (dir.), *The Free Trade Papers*, Toronto, James Lorimer and Company, 1986, page 155.

¹¹¹Voir, par exemple, Jean Blouin, « Libre-échange : le dossier secret de Québec », dans *L'Actualité*, mai 1986, pages 29-30.

¹¹²Macdonald, Marci, *op. cit.*, page 91.

Comme partie prenante à la préparation de ces études, on retrouve les consultations populaires sous le patronage du gouvernement. C'est ainsi que Kelleher, en compagnie de Tom Burns, un ancien président de l'Association canadienne des exportateurs, sillonne le pays en vue de tester l'humeur de la société civile canadienne sur la question du libre-échange. Selon Doern et Tomlin, leurs rencontres « provided further evidence of widespread support for some kind of comprehensive approach to bilateral trade¹¹³. » Le tout est étroitement supervisé par le Bureau du premier ministre.¹¹⁴ À la même période, l'Institut C.D. Howe publie l'étude de Lipsey et Smith où ces derniers arguent que, plutôt que de représenter un changement à la politique commerciale du Canada, le libre-échange est en parfaite continuité avec les engagements canadiens en vue d'une libéralisation du commerce à l'échelle mondiale.¹¹⁵ Leur propos prend la même orientation que ceux des études préparées dans le cadre de la Commission Macdonald.¹¹⁶

Ce type d'appui va guider le gouvernement dans la préparation du livre vert sur la politique étrangère, rendu public en mai 1985. Cette publication est suivie d'un examen approfondi de la politique étrangère par un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat. Les partis d'opposition y obtiennent un engagement du ministre Clark comme quoi aucune décision sur le libre-échange ne sera prise avant que le comité n'ait terminé ses

¹¹³ Doern, Bruce et Brian W. Tomlin, *op. cit.*, 1991, page 26.

¹¹⁴ Goar, Carol, *op. cit.*, 26 octobre 1985, page A8.

¹¹⁵ Lipsey, Richard et Murray Smith, *op. cit.*, 1985.

¹¹⁶ Voir, en particulier, la synthèse offerte par Roderick Hill et John Whalley, *op. cit.*, septembre 1985, pages 1-47.

travaux.¹¹⁷ Le rapport intérimaire, accompagné d'une note dissidente des représentants du NPD, demande au gouvernement de lancer des discussions préliminaires avec le gouvernement américain, sans pour autant entamer des négociations. L'objectif premier de l'opération serait alors de voir si les gouvernants américains sont prêts à discuter d'un accord global. Les représentants de l'État canadiens savent pourtant que leurs homologues américains, Brock en tête, favorisent un accord global depuis quelques années déjà (voir section 3.2).

À cette période, les discussions restent à un niveau informel dans la société civile alors que l'on traite des implications du libre-échange lors de conférences universitaires ou encore dans les revues spécialisées. Des voix se manifestent tout de même. Alors que, jusque-là, la discussion était dominée par des économistes et d'autres experts, en mars 1985 se crée le Conseil des Canadiens, un groupe qui annoncera que : « '[It] came into existence because its founding members believe that there are now strong pressures to change fundamental aspects of national policy in ways which will seriously erode and weaken Canadian sovereignty'¹¹⁸. » De plus, dès l'été 1985, de nouveaux regroupements s'ajoutent et diront être inquiets des retombées d'un libre-échange canado-américain. Des groupes voués à la protection de l'environnement et à la cause féminine, les centrales syndicales et autres rassemblements de travailleurs, les agriculteurs, les représentants des Premières nations, le clergé et les entreprises du secteur culturel, préviennent qu'en bout de ligne, le Canada sera perdant. Leurs préoccupations sont portées sur les pertes d'emploi anticipées, sur l'impact sur le

¹¹⁷ Molot, Maureen Appel et Brian Tomlin, « The Conservative Agenda », dans Maureen Appel Molot et Brian Tomlin (dir.), *Canada Among Nations 1985: The Conservative Agenda*, Toronto, James Lorimer and Company, 1986, page 18.

¹¹⁸ Cité dans Jeffrey M. Ayres, *Defying Conventional Wisdom: Political Movements and Popular Contention Against North American Free Trade*, Toronto, University of Toronto Press, 1998, page 35.

développement régional, sur l'avenir des programmes sociaux, sur l'attrait du Canada comme marché pour les investissements nationaux et étrangers et, au sens large, sur la souveraineté canadienne.

Préoccupés par le sort des individus, des petites et moyennes entreprises et de la place du Canada sur l'échiquier mondial, ces regroupements expliquent que, pour eux, le libre-échange mène à une approche néoconservatrice de gouvernance souvent liée au type de politiques commerciales et fiscales favorisées par l'administration Reagan. Cameron prévient qu'afin de se plier aux exigences d'une participation à une zone de libre-échange, le gouvernement canadien « may well have to eliminate a wide range of industrial and regional development programs, such as subsidized transport, regional grants, agricultural marketing boards, or provincial investment funds¹¹⁹. » Il laisse entendre que de telles actions seront rendues nécessaires parce que « protectionism has deep roots in American political life »¹²⁰ et qu'il est à prévoir que le Congrès, sur lequel le Président n'a que peu de contrôle, forcera (par l'application de sanctions, par la création de nouvelles lois ou encore par la persuasion) des changements au type de politiques menées par les gouvernements fédéral et provinciaux. Des préoccupations similaires sont alors soulevées par des personnes comme Mitchell Sharp et Mel Hurtig qui arguent que le multilatéralisme et un appui au cadre du GATT sont préférables à l'approche continentaliste et s'inscrivent fermement dans la tradition canadienne récente en matière de politique commerciale.¹²¹

¹¹⁹Cameron, Duncan (dir.), *op. cit.*, 1986, page xxii.

¹²⁰*Ibid.*, page 208.

¹²¹Sharp, Mitchell, « Freer trade could lead to political integration with U.S. », dans *Ottawa Citizen*, 23 janvier 1986, page A9; Hurtig, Mel, « Views on free trade », dans *The Globe and Mail*, 27 mars 1986, page A7.

À cette période, les porte-parole des groupes influents de la société civile se limitent par contre, dans une large mesure, à traiter de *l'idée* du libre-échange. Par exemple, Marjorie Cohen, vice-présidente du Comité canadien d'action sur le statut de la femme, soutient que : « 'The whole idea of free trade as a method of rationalizing production and eliminating weak and inefficient industries so that the strong can thrive is based on a rather naive and quaint view of the world — an eighteenth century understanding of the way things are supposed to work'¹²². » Dans la même veine, le Congrès du travail du Canada publie un document de réflexion en juillet 1985 où on dit croire que : « 'Free trade is essentially a 'passive' option which (a) tries to hide the failings in Canadian economic management, (b) allows governments to avoid the formulation of effective industrial policies, and (c) becomes a false panacea for generating economic and employment growth'¹²³. » Ces positions, bien que pertinentes, visent d'abord et avant tout le projet politique du libre-échange (ou encore l'axe dichotomique entre le continentalisme et le multilatéralisme) plutôt que la préférence initiale des représentants de l'État canadiens. Ces derniers ne sentent pas que l'opposition présentée est suffisamment imposante pour les amener à abandonner l'idée du libre-échange et leur préférence initiale (c'est-à-dire le projet visant à favoriser une approche globale plutôt que sectorielle) n'est toujours pas touchée par les principaux groupes de la société civile. Il leur apparaît toujours possible de s'allier ceux présentant une position convergente ou même compatible à leur projet.

¹²²Cité dans Duncan Cameron (dir.), *op. cit.*, 1986, page 144.

¹²³Cité dans *Ibid.*, page 136.

3.5 Les deux gouvernements se déplacent vers une conciliation de leurs projets politiques

Un processus et un bilan similaires sont observables aux États-Unis, bien que le contrôle obtenu par les représentants de l'État sur la discussion informelle dans ce pays soit beaucoup plus serré que ce que l'on peut voir au Canada. Sous les directives du président Reagan, la Commission du commerce international et le Bureau du représentant aux échanges commerciaux (avec la participation des secrétariats au commerce, à l'agriculture, au travail et à la défense) avaient lancé des consultations sur un libre-échange canado-américain à l'hiver 1984-1985 et poursuivent leurs travaux.¹²⁴ La question intéresse pourtant peu les entreprises exportant au Canada puisque, pour la plupart des biens, les tarifs douaniers sont déjà peu élevés et le marché américain leur donne déjà toutes les occasions en vue de faire des économies d'échelle. Pour leur part, les entreprises américaines en concurrence avec celles canadiennes exportant aux États-Unis favorisaient le type de protectionnisme mené par le Congrès et leur position explique sans doute le peu d'enthousiasme présenté initialement par des regroupements comme le American Business Roundtable, le National Association of Manufacturers, la Chambre de commerce des États-Unis, le National Foreign Trade Council et le U.S. Council for International Business sur la question du libre-échange. Dans l'ensemble, on dira que la communauté d'affaires américaine, avec un membership divisé, est plutôt préoccupée par le déficit commercial du pays et par les pertes d'emplois dans le secteur manufacturier et que, « the

¹²⁴ Doern, Bruce et Brian W. Tomlin, *op. cit.*, 1991, page 23; Wilkinson, Bruce W., « Commercial Policy and Free Trade with the United States », dans Brian W. Tomlin et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations 1984: A Time of Transition*, Toronto, James Lorimer and Company, 1985, page 169.

coalition supporting free trade in the U.S. business community was distracted and sluggish¹²⁵. »

En fait, à l'intérieur de ces divers regroupements, ce sont plutôt les entreprises américaines ayant des filiales au Canada (qui, pour la plupart, avaient justement choisi ce type d'opérations en vue de contourner les tarifs douaniers) et les investisseurs américains près du marché canadien qui se sentent interpellés. À la base, ils souhaitent appuyer toute mesure qui amènera ou assurera des politiques de libre marché chez les partenaires commerciaux des États-Unis. Sidney Weintraub explique que :

Any agreement must go beyond tariffs and deal with other commercial and industrial policy issues. [...] Canada is the most important single market for U.S. goods and services, the most important single source of U.S. imports, and the most important single location for U.S. foreign direct investment. [...] If neonationalist policies set back Canadian development, the United States would feel many of the repercussions.¹²⁶

Les actions de ces regroupements ne prendront par contre forme que lorsque le comité des Finances du Sénat américain discutera, en avril 1986, de la proposition en vue de la négociation bilatérale et lorsqu'une coalition favorable au libre-échange (la American Coalition for Trade Expansion with Canada) sera créée aux États-Unis en mai 1987. En bref, à l'été 1985, autant aux États-Unis qu'au Canada, il ne semble pas y avoir de larges mouvements venant des sociétés civiles en vue de présenter une position sur le libre-échange qui soit divergente de la préférence donnée par les représentants de l'État. La discussion reste, dans une large mesure, informelle et sous le patronage des gouvernements.

Tout comme au Canada, les milieux universitaires et les économistes des États-Unis

¹²⁵ Doern Bruce et Brian W. Tomlin, *op. cit.*, 1991, page 106.

¹²⁶ Weintraub, Sidney, « U.S.-Canada Free Trade: What's in it for the U.S.? », dans *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, mai 1984, page 238.

réagissent à une discussion sur les effets de la libéralisation des échanges mais, pour le reste de la société civile, ce que l'on observe est d'abord et avant tout un dialogue entre divers représentants de la communauté d'affaires et des organismes gouvernementaux comme la Commission du commerce international, le Bureau du représentant aux échanges commerciaux ou encore des comités du Congrès. À ce moment, l'appui de la communauté d'affaires envers un nouveau cycle de négociations multilatérales est à un très bas niveau. Les regroupements d'entreprises demandaient à l'administration Reagan d'agir sur trois questions avant de reprendre le thème de la libéralisation des échanges.¹²⁷ On souhaitait d'abord s'attaquer au problème du déficit commercial, une action qui passait par une stratégie de dévaluation du dollar. (Tel que décrit au chapitre 2, le Président agit sur la question en septembre et obtient des engagements spécifiques de la part des partenaires du G-5 sur les politiques monétaires par l'Accord monétaire du Plaza.) On recherchait ensuite un leadership plus étoffé de la part du Président dans l'élaboration d'une politique commerciale nationale. Finalement, on tenait à ce que l'ordre du jour du prochain cycle de négociations du GATT renferme les questions liées aux services, aux investissements et à la propriété intellectuelle.

Au Canada, les gouvernants sont aussi avantagés par une voix exceptionnellement faible de la part de deux provinces qui vivent, au cours de l'année 1985, des transitions politiques majeures. Après de longs règnes politiques, Bill Davis et René Lévesque quittent la vie publique en 1985 et des élections générales sont lancées au cours de cette année par des chefs

¹²⁷ Ostry, Sylvia, *op. cit.*, 1990, page 28.

intérimaires. Dans les deux cas, des changements de gouvernement prendront place.¹²⁸ Dans ces provinces, pourtant centrales dans toutes coalitions politiques touchant des projets d'envergure, une grande partie de l'attention est donc portée aux changements de leadership au sein des partis, puis au niveau du gouvernement.

La voix des provinces est en fait dominée par le premier ministre de l'Alberta, Peter Lougheed. En poste depuis 1971, ce dernier pourra tenir un rôle clé. Il rappelle son mépris pour le PÉN et dit croire qu'une entente commerciale avec les États-Unis s'avérerait une façon d'empêcher ce type d'intrusions du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces. Lors de la conférence des premiers ministres en février 1985, il se dit très enthousiaste à l'idée du libre-échange. Pour lui, il est par contre impératif que l'entente soit globale.¹²⁹

Alors que la discussion informelle se poursuit, Mulroney reçoit les rapports de la Commission Macdonald. Cet élément est essentiel. Selon Mulroney, « si les rapports avaient indiqué que [le libre-échange global] ne s'agissait pas d'une bonne voie à suivre, il aurait été très difficile d'entamer le projet à ce moment¹³⁰. » On prévoit alors qu'il sera possible d'obtenir un engagement explicite du président Reagan en septembre, dès que les travaux exploratoires lancés en mars seront complétés. Le Bureau du premier ministre prépare un plan de communication stratégique où l'on précise que l'on cherchera à maintenir la discussion au

¹²⁸ Après une période de tout près de quatorze années comme premier ministre de l'Ontario, Bill Davis quitte la vie politique en février 1985 et est remplacé par Frank Miller. Des élections sont organisées en juin et le Parti libéral, dirigé par David Peterson, formera un gouvernement minoritaire. Au Québec, René Lévesque quitte après près de neuf années comme premier ministre et est remplacé en octobre 1985 par Pierre-Marc Johnson. Les élections de décembre 1985 dans cette province vont donner un gouvernement majoritaire au Parti libéral dirigé par Robert Bourassa.

¹²⁹ Sheppard, Robert, « Lougheed cool to free trade plan », dans *The Globe and Mail*, 14 mai 1985, page 5.

¹³⁰ Entretien de l'auteur avec Brian Mulroney, Montréal, 12 décembre 2003.

niveau « des grands enjeux » jusqu'à ce que l'on choisisse d'annoncer publiquement un intérêt envers une négociation bilatérale.¹³¹ Cette action devait permettre aux gouvernants canadiens de lancer un message positif portant sur le thème de la libéralisation des échanges et ainsi éviter de participer à une discussion sur, par exemple, les difficultés d'une négociation avec les États-Unis ou encore sur le bien-fondé d'une participation du Canada à une zone de libre-échange. Le premier ministre présente un message télévisé, diffusé sur les chaînes nationales, le 16 juin et les rapports de la Commission Macdonald sont rendus publics le 5 septembre.

À Washington, on est par contre nonchalant et préoccupé par toute une variété de questions. On rappelle aussi que, formellement, la proposition en vue d'un processus d'une négociation commerciale bilatérale doit venir du Canada afin que le Président puisse demander au Congrès l'autorisation d'y participer. En bout de ligne, on donne qu'une attention limitée à la question du libre-échange avec le Canada et cela est sans doute dû, en grande partie, au fait que, peu après le Sommet de Québec, Brock devra quitter son poste comme représentant aux échanges commerciaux. Son départ, de même que celui de l'ambassadeur Robinson en juillet, ne favoriseront pas le processus lancé en mars puisque ces individus en étaient venus à bien comprendre les sensibilités canadiennes sur la question et ils maintenaient de bonnes relations avec leurs homologues canadiens. Le 3 avril, Clayton Yeutter est choisi pour devenir le prochain représentant aux échanges commerciaux. Plusieurs semaines vont s'écouler avant que le Sénat ne certifie cette nomination. Bien que moins imposant que Brock, Yeutter parviendra tout de même à garder le dossier sur ses rails et à donner une continuité dans les travaux

¹³¹Prime Minister's Office, « Communications Strategy for Canada-U.S. Bilateral Trade Initiative », dans Duncan Cameron (dir.), *op. cit.*, pages 3-10.

amorcés.

En arrière-scène, les discussions se poursuivent entre Burney et Michael Smith. En juillet 1985, on précise que les représentants de l'État américains seront prêts à discuter si les Canadiens proposent un programme de négociation suffisamment large pour inclure des pourparlers sur le domaine des services, ainsi que sur les questions liées aux investissements et à la propriété intellectuelle.¹³² Burney rétorque que le Canada souhaite un mécanisme de règlement des différends et explique que les préoccupations canadiennes touchent les droits anti-dumping et les mesures compensatoires, lesquelles contreviennent à un accès assuré pour les exportations canadiennes au marché américain. Toutefois, pour les représentants de l'État américains, ces mesures ne sont rendues nécessaires que par l'utilisation de pratiques anticompétitives de la part du gouvernement canadien, principalement sous la forme de subventions aux entreprises exportatrices. Dès le moment où les représentants de l'État canadiens disent souhaiter une élimination des barrières non-tarifaires entre les deux pays, les représentants de l'État américains concluent que le gouvernement canadien est prêt à revoir fondamentalement ses politiques d'intervention auprès des secteurs industriels et se montrent ouverts à la demande canadienne. On croit alors qu'il y a un bien-fondé à entrevoir une négociation bilatérale. Burney transmet cette information au cabinet fédéral.¹³³

Le ministre Kelleher est prêt à faire état de ses travaux en août et présente le tout devant le comité de planification et des priorités du Cabinet. Selon Doern et Tomlin, il n'y a, à ce point, toujours pas eu de discussion exhaustive entre les ministres sur le projet du libre-

¹³²Hart, Michael (avec Bill Dymond et Colin Robertson), *op. cit.*, 1994, pages 96-97.

¹³³*Ibid.*, page 97.

échange.¹³⁴ (En fait, une telle discussion n'aura lieu que le 17 septembre.¹³⁵) Le premier ministre est donc toujours maître du dossier et c'est lui qui, le 9 septembre, annonce à la Chambre des communes que son gouvernement a choisi de chercher activement à obtenir un commerce plus libre avec les États-Unis.¹³⁶ Il annonce ainsi la préférence définitive de son gouvernement et il sait, à ce moment, qu'il peut compter sur un appui fort des provinces. En effet, à la rencontre fédérale-provinciale du mois d'août, seul David Peterson s'était dit opposé à une entente bilatérale.¹³⁷ Se montrant ouvert à la libéralisation multilatérale des échanges, le premier ministre de l'Ontario demande la création d'un comité de hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux chargés de préparer une position sur la question. Il ajoute qu'une entente bilatérale entraînera, selon lui, une large perte de souveraineté pour le pays.

Les représentants de l'État présentent rapidement des contrepoids à ces éléments. Le 15 septembre, le premier ministre s'engage à ne pas lancer une négociation bilatérale avant la prochaine rencontre fédérale-provinciale prévue pour le mois de novembre et, subséquemment, il réitère que la souveraineté nationale et la spécificité culturelle seront hors de portée lors des discussions avec les représentants de l'État américains.¹³⁸ Il répète que la question relève du domaine purement commercial et que l'objectif est simplement de mettre en oeuvre une

¹³⁴ Doern, Bruce et Brian W. Tomlin, *op. cit.*, 1991, page 30.

¹³⁵ Stewart-Patterson, David, « Tories select head of advisory group on freer trade », dans *The Globe and Mail*, 18 septembre 1985, page 8.

¹³⁶ Presse canadienne, « Libre-échange: Mulroney fera connaître son désir de négocier », dans *Le Soleil*, 10 septembre 1985, page B1.

¹³⁷ McMonagle, Duncan, « Peterson long on caution, light on free trade figures », dans *The Globe and Mail*, 20 août 1985, page 8.

¹³⁸ Canadian Press, « PM says SDI, Arctic taboo at trade talks », dans *The Globe and Mail*, 16 septembre 1985, page 3; Stewart-Patterson, David, *op. cit.*, 18 septembre 1985, page 8.

politique publique qui favorisera la création d'emplois.

Pour sa part, John Turner, le chef de l'opposition officielle, en plus de présenter une longue liste de domaines et secteurs qui, à son avis, ne devraient pas être touchés par la négociation, mentionne que : « 'There must be more than a leap of faith, [...] I want a full account of the costs of benefits for Canada'¹³⁹. » Toutefois, les représentants de l'État refusent de discuter avec Turner disant, qu'avant de participer à un tel débat, ils doivent, par courtoisie protocolaire, d'abord informer la Maison-Blanche de leur position. Évitant de préciser ce qui sera inclus dans la négociation (on préfère guider le débat entre les opposants sur ce qui sera exclu), on ne fait que préciser qu'on ne recherche pas la création d'un marché commun ou d'une union douanière et que le premier objectif est d'obtenir un accès renforcé et assuré au marché américain. Mulroney explique que : « 'We need a better, a fairer and a more predictable trade relationship with the United States. [...] At stake are more than two million jobs which depend on Canadian access to the United States market'¹⁴⁰. »

En fait la principale difficulté reste plutôt le peu d'intérêt présenté par le Congrès et la communauté d'affaires américaine face au projet. En visite à Washington, un député provincial ontarien souligne que : « 'There is no push for the idea anywhere except at the executive level, and in Congress it is widely seen that the Canadian push is only being done in fear of new U.S. protectionism'¹⁴¹. » Voilà pourquoi Mulroney est sans doute ravi de lire dans le *Annual Report*

¹³⁹ Cité dans Regina Hickl-Szabo, « Liberals call for debate on free trade », dans *The Globe and Mail*, 23 septembre 1985, page 5.

¹⁴⁰ Cité dans Douglas Martin, « Canada Seeking Pact With U.S. On Freer Trade », dans *The New York Times*, 27 septembre 1985, page D5.

¹⁴¹ Cité dans Ross Howard, « MPPs find U.S. congressmen cold to Mulroney's ideas on free trade », dans *The Globe and Mail*, 17 septembre 1985, page 5.

of the President of the United States on the Trade Agreements Program 1984-1985, rendu public le 23 septembre, une mention où l'on précise que le gouvernement américain, en plus de rechercher activement le début d'un nouveau cycle de négociations du GATT, va étudier attentivement « 'the possibility of achieving further liberalization through the negotiation of bilateral free trade arrangements such as the one recently concluded with Israel'¹⁴². » Nous avons précisé à la section 3.2 que seuls le Canada et Israël étaient cités dans *le Trade and Tariff Act of 1984* comme pays candidats à des ententes bilatérales.

Tel que mentionné plus haut, dans le système américain, il en revient à la Maison-Blanche de ralentir le Congrès dans ses envolées protectionnistes et de faire la promotion de la libéralisation des échanges. L'administration Reagan ne s'imposait cependant pas sur ces questions dans les premiers mois de son second mandat, ouvrant le champ libre à une humeur protectionniste dans la communauté d'affaires américaine et au Congrès. Le Président *doit* par contre guider la politique commerciale internationale et, en septembre, le secrétaire au Trésor, James Baker, coordonne l'action américaine. Reprenant le thème d'un commerce international opérant sur des bases dominées par l'utilisation de méthodes justes (« fair trade »), Reagan prononce un discours important le 23 septembre où il mentionne que :

I will not stand by and watch American businesses fail because of unfair trading practices abroad. I will not stand by and watch American workers lose their jobs because other nations do not play by the rules. [...] To those industries that are victims of unfair trade, we will work unceasingly to have those practices eliminated. [...] I have instructed Ambassador Yeutter to maintain a constant watch and to take action in those instances of unfair trade that will disadvantage American

¹⁴² *Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program 1984-1985* (Appendix B), Washington, D.C., Office of the U.S. Trade Representative, septembre 1985, cité dans Sylvia Ostry, *op. cit.*, 1990, page 28.

businesses and workers.¹⁴³

Cette intervention bouscule Mulroney qui revient à la charge le 26 septembre en mentionnant qu'au cours d'un entretien avec le Président, il lui a demandé d'étudier la possibilité d'entreprendre les démarches en vue d'obtenir les autorisations nécessaires du Congrès et, subséquemment, de lancer une négociation bilatérale sur une entente de libre-échange.¹⁴⁴ Il réitérera cette requête de façon formelle dans une correspondance signée en date du 1^{er} octobre. Il est possible de penser que c'est au cours de cet entretien téléphonique que Mulroney et Reagan se sont entendus pour lancer le processus qui mènera à une négociation sur des réductions et l'élimination des barrières tarifaires et non-tarifaires entre les deux pays. À ce moment, la question occupe une place prépondérante sur la scène politique nationale.

Reagan se dit prêt à accepter la proposition canadienne et on précise que des discussions formelles seront lancées sur la question d'une libéralisation des échanges avec le Canada auprès du Comité des appropriations de la Chambre des représentants et du Comité des finances du Sénat. Le Président s'engage aussi à maintenir ses discussions avec la communauté d'affaires américaine sur la question et d'étendre le mandat de la Commission du commerce international afin qu'elle puisse poursuivre ses travaux sur le sujet. À Washington, on sait par contre que le parcours sera long en vue d'obtenir du Congrès l'autorisation d'utiliser le mécanisme de la procédure rapide sur les négociations internationales. Quelques membres du Congrès réagissent d'ailleurs à la demande canadienne en rappelant que certains tarifs douaniers canadiens sont

¹⁴³ « Transcript of Speech to Business and Government Leaders », dans *The New York Times*, 24 septembre 1985, page D26.

¹⁴⁴ Jannard, Maurice, « Mulroney demande à Reagan de négocier un accord pour accroître le commerce », dans *La Presse*, 27 septembre 1985, page A8.

plus élevés que ceux américains et que des désaccords commerciaux persistent sur des produits comme le bois-d'oeuvre et l'acier.¹⁴⁵ Pour eux, il serait préférable de régler ces dernières questions avant de lancer une négociation sur une entente de libre-échange. On note aussi que, pour plusieurs représentants de l'État américains, ce qui doit être obtenu d'abord et avant tout, c'est une libéralisation des échanges au niveau multilatéral. Le 24 septembre, *The Globe and Mail* rapporte que : « Yesterday, when asked about Administration interest in bilateral trade talks in general, a senior [White House] official said the first preference is for multilateral trade negotiations¹⁴⁶. » Les discussions canado-américaines devront donc rivaliser avec les travaux à l'égard d'un nouveau cycle de négociations du GATT, à moins que les représentants de l'État canadiens n'arrivent à démontrer que les deux processus sont complémentaires.

Le principal obstacle au projet politique des représentants de l'État canadiens n'est alors pas la réaction de la société civile à sa préférence mais plutôt de retenir l'attention des gouvernants américains et d'arriver à concilier les préférences des deux groupes de gouvernants. Les représentants de l'État canadiens se veulent donc prudents. Le 24 septembre, on annonce que ce ne sera plus le premier ministre mais plutôt un ministre qui sera chargé du dossier. Joe Clark va ainsi réduire l'importance donnée à la question en citant quelques domaines qui, promet-on, ne seront pas touchés par la négociation (mais en évitant toujours de préciser ce qui sera inclus ou de parler des convergences et harmonisations qui pourraient être rendues nécessaires par une participation à une zone de libre-échange) et en rappelant que, jusque-là,

¹⁴⁵ Martin, Douglas, *op. cit.*, 27 septembre 1985, page D5.

¹⁴⁶ Lewington, Jennifer, « Reagan moves to blunt U.S. protectionism », dans *The Globe and Mail*, 24 septembre 1985, page 2.

tout ce que le gouvernement canadien a fait, c'est de demander au Président américain d'étudier la possibilité de lancer une négociation bilatérale.¹⁴⁷ On ajoute que les discussions avec la communauté d'affaires et les représentants des gouvernements provinciaux vont se poursuivre, que des débats viendront, et que seule une inquiétude irrationnelle empêche certains de voir le bien-fondé du projet proposé. Mulroney déclare que : « 'To shrink from this challenge and opportunity would be an act of timidity unworthy of Canada'¹⁴⁸. » Clark ajoute que les opposants au libre-échange font fausse route. Selon lui, « '[their] attitude is nostalgic, unrealistic, and is going to lose'¹⁴⁹. »

Les gouvernements provinciaux sentent toutefois qu'ils devront s'imposer sur cette question et se faire entendre. Ils savent que les gouvernants auront besoin de leur appui et qu'ils devront veiller à ce que l'entente commerciale ne vienne pas favoriser une région du pays au-delà de toutes les autres. Ils voudront aussi étudier l'impact qu'un éventuel accord aura sur leurs champs de compétence. Ils tirent avantage du fait que, dès le départ, la portée de leur rôle n'est pas très bien définie et que le gouvernement fédéral est hésitant sur la question.

Norman Spector, chargé des relations intergouvernementales au cabinet fédéral, reconnaît pourtant que : « 'Because of the provinces' role in implementing whatever bilateral agreement emerged, their full participation in forging a coalition (with the federal government) is critical. Not only must the provinces be 'sold' on any agreement resulting from negotiations

¹⁴⁷ Stewart-Patterson, David, « Canada officially asks U.S. to begin talks on free trade », dans *The Globe and Mail*, 27 septembre 1985, page 2.

¹⁴⁸ Cité dans *Ibid.*

¹⁴⁹ Cité dans Hugh Winsor et Graham Fraser, « Cheers for free flow of beer as Kelleher knocks trade curbs », dans *The Globe and Mail*, 15 mars 1986, page A5.

with the Americans, the federal government will need the provinces to help 'sell' such an agreement to the Canadian people'¹⁵⁰. » Jusque-là, Peterson est celui qui aura été le plus loquace, bien que le chef de l'opposition officielle à Québec, Robert Bourassa, soit circonspect et dit craindre qu'une participation à une zone de libre-échange ouvrira la voie à un processus qui conduira à la création d'un marché continental commun et à une perte de souveraineté pour le Canada et les provinces.¹⁵¹

La difficulté qui se pose pour les représentants de l'État est que, sur des bases stratégiques, les premiers ministres provinciaux ont plusieurs options devant eux. Alors que certains choisiront d'appuyer le projet du gouvernement fédéral, d'autres pourront s'opposer au libre-échange parce qu'ils y voient une politique publique peu souhaitable ou encore s'y opposer parce qu'ils jugent avoir été injustement écartés du processus. Pour les représentants de l'État, une situation où un intervenant serait capable de miser sur un mélange des deux dernières options en ferait un adversaire redoutable et ce scénario devra être supprimé le plus rapidement possible.

Les représentants de l'État savent déjà que l'Alberta présentera une position convergente (même après le départ de Lougheed en novembre, son successeur Don Getty maintiendra l'appui de sa province face au projet d'une entente globale) et que d'autres provinces seront des alliés dociles de la préférence du gouvernement Mulroney. Ces dernières sont tout particulièrement celles qui, en plus d'être dirigées par des gouvernements progressistes-conservateurs, sont

¹⁵⁰Cité dans David Barrows et Mark Boudreau, « The Evolving Role of the Provinces in International Trade Negotiations », dans Allan Maslove et Stanley L. Winer (dir.), *Knocking on the Back Door: Canadian Perspectives on the Political Economy of Freer Trade with the US*, Halifax, Institute for Research on Public Policy, 1987, page 123.

¹⁵¹O'Neill, Pierre, « Attention aux écueils du libre-échange », dans *Le Devoir*, 21 août 1985, page 1.

sérieusement touchées par les vagues protectionnistes américaines. (Il s'agit du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique.) On note aussi que les élites de plusieurs de ces provinces persistent à croire que le cadre du GATT, en bout de ligne, donne un résultat qui favorise le Canada central. Alors que les élites politiques du Manitoba, de l'Île-du-Prince-Édouard, et, après certaines hésitations, de Terre-Neuve présenteront une position divergente face à la préférence des représentants de l'État, il restera à rallier à la coalition les élites du Québec et à museler celles de l'Ontario.

Le CCCE et l'ACM expliquent au premier ministre ontarien qu'il ne doit pas s'opposer à la politique publique puisque la communauté d'affaires de sa province souhaite ardemment un accès renforcé et assuré au marché américain.¹⁵² Peterson est alors contraint de préciser qu'il ne s'oppose pas au libre-échange et qu'il ne souhaite pas prôner un nationalisme économique.¹⁵³ Dès ce moment, il doit tempérer ses interventions sur la politique publique et dire, qu'en fait, il n'est mécontent que parce qu'il croit que le gouvernement fédéral domine un processus qui, selon lui, devrait donner une plus grande place aux représentants des gouvernements provinciaux.

Craignant qu'il parvienne à se rallier des sympathisants dans d'autres provinces, les représentants de l'État choisissent de donner un traitement privilégié à Peterson. Faisant fi de la politesse protocolaire promise à la Maison-Blanche, Kelleher rencontre le premier ministre ontarien et lui refile des informations confidentielles sur le dossier.¹⁵⁴ De plus, à la conférence

¹⁵²Doern, Bruce et Brian W. Tomlin, *op. cit.*, 1991, pages 107-108.

¹⁵³Hickl-Szabo, Regina, *op. cit.*, 23 septembre 1985, page 5.

¹⁵⁴McMonagle, Duncan, « Peterson to be briefed on free trade », dans *The Globe and Mail*, 23 septembre 1985, page 1.

des premiers ministres de novembre, Mulroney annonce qu'il y a aura une pleine participation des provinces au processus alors qu'elles recevront régulièrement des informations sur l'état du dossier. On précise tout de même que le Canada n'aura qu'un seul négociateur en chef, Simon Reisman (sélectionné en novembre), mandaté par le gouvernement fédéral. Après le lancement de la négociation, on prépare un calendrier de rencontres intergouvernementales, lesquelles débutent le 6 septembre 1986. (Les tergiversations sur la portée du rôle des provinces et sur les modalités de ratification de l'entente négociée vont tout de même se poursuivre tout au long de l'année 1987.¹⁵⁵)

Peterson est donc forcé de présenter une position où il défend le rôle des provinces dans un processus d'une négociation *internationale* (et, ainsi, à tacitement reconnaître le bien-fondé du projet d'une entente globale). Son message devient rapidement nébuleux et, dès juin 1986, il cède et se dit satisfait des propositions du gouvernement fédéral.¹⁵⁶ Il présente alors une position compatible à la préférence du gouvernement fédéral et son rôle sur le projet du libre-échange, après avoir été dominant à l'été et à l'automne 1985, devient de plus en plus effacé.

Du côté du Québec, la réaction initiale en est une où l'on dit craindre qu'un accord canado-américain ne servira que l'Ontario. En ce sens, l'élite politique dira souhaiter être partie prenante du processus d'élaboration de la politique publique afin d'influencer les grandes orientations prises. En général, on appuie l'idée du libre-échange, étant bien conscient que le Québec est une petite économie ouverte, largement dépendante des investissements directs

¹⁵⁵Voir, par exemple, Manon Cornéliier, « 'On peut se passer de l'accord des provinces', dit Pat Carney », dans *Le Devoir*, 9 octobre 1987, page 12.

¹⁵⁶Jannard, Maurice, « Les provinces satisfaites de leur rencontre avec Mulroney », dans *La Presse*, 3 juin 1986, page A1.

étrangers. Tout comme en Alberta, on croit aussi qu'une entente commerciale entre le Canada et les États-Unis réduira les possibilités d'intrusion du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces.

Durant son second mandat au pouvoir, le gouvernement Lévesque s'était rapproché des positions de la communauté d'affaires et avait largement misé sur un programme économique où il y aurait une austérité budgétaire et moins d'interventionnisme. Des ministres importants, en particulier Bernard Landry et Jacques Parizeau, sont excessivement enthousiastes à l'idée du libre-échange.¹⁵⁷ Tel que le mentionne Kenneth McRoberts, les bases socio-économiques du Québec sont alors en pleine transformation.

By the end of the 1970s, French Quebec clearly had acquired a viable capitalist class. One could identify a substantial number of large Francophone-owned and managed enterprises: the Banque nationale, Power Corporation, the Laurentian Group, and the Mouvement Desjardins in finance; Lavalin and SNC in engineering; Bombardier in manufacturing; Provigo in food retailing; and Culinar in food-processing. Not only did these institutions assume first-rank positions within the Quebec economy but they were all becoming important actors on North American and even international markets.¹⁵⁸

Suite au changement de gouvernement en décembre 1985, Landry, Parizeau et quelques autres maintiennent leur appui au projet du libre-échange mais le chef du parti, Pierre-Marc Johnson, est préoccupé par l'impact qu'une telle orientation pourrait avoir sur les politiques sociales de la province, de même que sur les secteurs industriels les plus vulnérables de l'économie québécoise. Pendant que l'aile parlementaire du Parti québécois est de plus en plus

¹⁵⁷ Bissonnette, Lise, « Landry souhaite le libre-échange le plus complet », dans *Le Devoir*, 2 mars 1985, page 1; O'Neill, Pierre, « Parizeau favorise le libre-échange avec les USA », dans *Le Devoir*, 26 février 1986, page 1.

¹⁵⁸ McRoberts, Kenneth, *Quebec: Social Change and Political Crisis*, 3^e édition, Don Mills, Oxford University Press, 1993, page 360.

coriace dans son opposition au libre-échange, le premier ministre Bourassa se déplace vers un appui au projet du gouvernement fédéral et devient, en bout de ligne, un allié majeur de Mulroney, se lançant même dans une tournée des provinces de l'Ouest en novembre 1988 en vue de faire la promotion de l'ALÉ. Pierre Martin explique cette prise de position de la façon suivante :

After 1985, the Bourassa government progressively changed the orientation of Quebec's external relations to depoliticize them and emphasize more exclusively their economic dimension. [It showed a] bias toward export promotion. [...] The catalyst for Robert Bourassa's conversion to the free-trade credo was the belief that a free trade agreement would insure access to New England and New York markets for Quebec's hydro-electricity exports.¹⁵⁹

Dès le printemps 1988, l'appui de l'élite politique dirigeante du Québec est acquis aux représentants de l'État puisque les négociations constitutionnelles de 1987 vont unir Mulroney et Bourassa et, dès mars 1988, Parizeau succède à Johnson à la tête du Parti québécois. L'élite économique de la province est aussi fortement rangée derrière le libre-échange global. Par contre, un large mouvement d'opposition prend forme, le tout étant mené par la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, la Confédération des syndicats nationaux, la Centrale de l'enseignement du Québec et l'Union des producteurs agricoles.

Les alliés principaux des représentants de l'État restent donc les communautés d'affaires, au Québec et dans le reste du Canada. Les représentants de l'État s'assurent d'ailleurs de renforcer le rôle de ces intervenants en créant des forums de consultations (orchestrés autour d'un International Trade Advisory Committee System), ces derniers portant autant sur les enjeux globaux touchant le commerce continental que sur les divers impacts sectoriels qu'aura la

¹⁵⁹ Martin, Pierre, « Free Trade and Party Politics in Quebec », dans Charles F. Doran et Gregory P. Marchildon (dir.), *The NAFTA Puzzle: Political Parties and Trade in North America*, Boulder, Westview Press, 1994, pages 155-156.

libéralisation des échanges. En plus d'un comité composé d'environ trente membres, on crée quinze tables sectorielles (Sectoral Advisory Groups on International Trade), chacune permettant aux représentants de l'État de donner certaines informations aux participants et d'utiliser les résultats des recherches menées dans les entreprises des divers secteurs économiques. On doit aussi rappeler que les représentants de l'État souhaitent donner au grand public une discussion portant sur des arguments qualitatifs plutôt que quantitatifs. La formule des concertations privées avec les représentants de la communauté d'affaires leur permet donc de discuter des transformations structurelles qu'imposerait la participation à une zone de libre-échange pour divers secteurs industriels loin des médias. Tel que le souligne le document de communication du Bureau du premier ministre, « the best strategy for the government is to adopt a low profile approach to the general public while dealing with the specific concerns of interest groups on an individual basis¹⁶⁰. » Dans l'ensemble, le réseau qui sera créé par l'entremise des tables sectorielles permettra aux gouvernants d'obtenir, dans les mots de Kelleher, « a united front from the country¹⁶¹. »

Du côté américain, ce n'est que le 10 décembre que le président Reagan annonce formellement au Congrès qu'il a l'intention de lancer une négociation bilatérale avec le Canada. Jusque-là, et durant les mois qui vont suivre, les représentants de l'État américains observent la discussion canadienne sur la portée du rôle des provinces. Tel qu'évoqué par David Bercuson, J.L. Granatstein et W.R. Young, ils choisissent de présenter un message clair à leurs homologues canadiens, par la voix du représentant aux échanges commerciaux. « Yeutter told

¹⁶⁰Prime Minister's Office, *op. cit.*, 1986, page 8.

¹⁶¹Entretien de l'auteur avec James Kelleher, Ottawa, 25 février 2004.

a congressional committee on February 19 [1986] that 'our position is that all of Canada must be bound by any agreements that are reached,' adding that 'it would be imperative for the government of Canada' to work out matters with the provinces 'before sitting down to negotiate with us'¹⁶². »

Les représentants de l'État américains interviennent également sur la discussion au sujet des éléments à exclure et inclure dans une négociation bilatérale. D'abord, on évite de faire mention du libre-échange dans le discours du Président sur l'état de la Nation, prononcé en février, donnant un signal comme quoi il est toujours possible pour les États-Unis de se retirer des pourparlers bilatéraux. Ensuite, le quotidien *The Globe and Mail* rapporte que, selon un conseiller près du Président, il est important de noter que : « 'There are no preconditions [to the negotiations, and] nothing is taken off the table'¹⁶³. » Ce message est ensuite repris par Yeutter et Thomas Niles, le successeur de Robinson au poste d'ambassadeur des États-Unis au Canada.¹⁶⁴ Pour sa part, Merkin prévient qu'il est peu probable que les États-Unis acceptent de donner une période d'ajustement plus longue au Canada dans la réduction de ses barrières tarifaires.¹⁶⁵

Les représentants de l'État américains savent que l'intervenant déterminant reste le Congrès, ne serait-ce que parce qu'il est « a reactive body » et qu'il n'entrera en jeu qu'au

¹⁶²Cité dans David Bercuson, J.L. Granatstein et W.R. Young, *Sacred Trust? Brian Mulroney and the Conservative Party in Power*, Toronto, Doubleday Canada Ltd, 1986, page 288.

¹⁶³Cité dans William Johnson, Jennifer Lewington et Hugh Winsor, « Mulroney, Reagan agree on program for acid rain », dans *The Globe and Mail*, 19 mars 1986, page A12.

¹⁶⁴Doern, Bruce et Brian W. Tomlin, *op. cit.*, 1991, page 41.

¹⁶⁵Howard, Ross, « Scope for free-trade agreement is limited, U.S. negotiator warns », dans *The Globe and Mail*, 28 février 1986, page A11.

moment de la ratification finale. L'histoire de la politique commerciale américaine indique que l'évaluation générale du Congrès sur le traité proposé par le pouvoir exécutif sera guidée par la réaction de la communauté d'affaires américaine. Selon Merkin, « 'when you bring an agreement to Congress, Congress listens to what the business community has to say' ¹⁶⁶. » Cette dernière a déjà précisé qu'elle recherchait une entente qui inclura le domaine des services, ainsi que les questions liées aux investissements et à la propriété intellectuelle (voir section 3.2). Au printemps 1986, il leur apparaît donc fondamental de donner à l'équipe de négociateurs un terrain de discussions qui recoupera le thème des barrières non-tarifaires.

Les interventions publiques des représentants de l'État américains ne doivent par contre pas être interprétées comme une révision du projet ou de leur préférence initiale mais plutôt comme une tentative en vue de reprendre la main sur le dossier du libre-échange puisque, dès le 13 mars 1986, Reagan confirme sa demande en vue d'obtenir l'aval du Congrès envers une négociation bilatérale et nomme un négociateur en chef. Le Président va aussi renchérir sur son désir de voir le processus être entamé lors de la visite officielle du premier ministre Mulroney à Washington, les 17 et 18 mars.

Comme négociateur en chef, il choisit Peter Murphy, ce dernier avait participé à diverses négociations du GATT mais était tout de même vu comme étant de calibre inférieur à Reisman. Pendant que ce dernier donnait au projet une teneur visionnaire, capable d'inspirer une révision fondamentale de l'approche industrielle du Canada, Murphy se disait préoccupé par les détails techniques de la négociation et du traité commercial. De plus, il devait rendre compte de ses

¹⁶⁶ Cité dans Linda McQuaig, *The Quick and the Dead: Brian Mulroney, Big Business and the Seduction of Canada*, Toronto, Penguin Books Canada Ltd, 1991, page 134.

travaux non pas au Président mais à Yeutter, le représentant aux échanges commerciaux. Ritchie explique que : « It became obvious that Peter was simply not plugged in to the power centres of the American system. In our case, Simon had direct access to the prime minister whenever he required¹⁶⁷. » Différents auteurs ont d'ailleurs donné un compte-rendu de la négociation bilatérale ayant eu lieu entre juin 1986 et octobre 1987 et ils ont décrit les tensions qui ont persisté entre Reisman et Murphy.¹⁶⁸

Cependant, pour que cette négociation soit lancée, il reste à convaincre le Comité des finances du Sénat américain de ne pas s'opposer à la requête présidentielle. Les membres du comité cherchent alors à lancer un message à Reagan, croyant qu'il est toujours trop tolérant face aux méthodes anticompétitives utilisées par les partenaires commerciaux des États-Unis. Le bois-d'oeuvre canadien et les brevets pharmaceutiques se retrouvent au centre de la controverse et certains diront que Reagan a obtenu le résultat souhaité au comité en marchandant un vote en retour d'actions sur ces questions qui seraient unilatérales mais distantes du processus de la négociation bilatérale sur le libre-échange.¹⁶⁹ Le Président s'engage aussi à consulter les Sénateurs sur le libre-échange tout au long du processus de la négociation¹⁷⁰

¹⁶⁷ Ritchie, Gordon, *op. cit.*, 1997, page 77.

¹⁶⁸ Voir, en particulier, Gordon Ritchie, *op. cit.*, chapitre 5; Doern, Bruce et Brian W. Tomlin, *op. cit.*, chapitres 5 à 8; Hart, Michael (avec Bill Dymond et Colin Robertson), *op. cit.*, 1994, chapitres 8 à 13.

¹⁶⁹ Bercuson, David, Granatstein, J.L. et W.R. Young, *op. cit.*, page 292; Leyton-Brown, David, « The Political Economy of Canada-U.S. Relations », dans Brian W. Tomlin et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations 1986: Talking Trade*, Toronto, James Lorimer and Company, 1987, page 158.

¹⁷⁰ Bercuson, David, Granatstein, J.L. et W.R. Young, *op. cit.*, 1986, page 292.

et à s'assurer de garder « 'full access to multilaterally sanctioned U.S. trade remedies'¹⁷¹. »

Le 23 avril, le vote recherché est obtenu suite aux pressions exercées par Burney et l'ambassadeur Gotlieb, ainsi qu'un grand effort de lobbying de la part d'un regroupement de la communauté d'affaires américaine. Selon John W. Warnock, les dirigeants d'entreprises américaines sont alors persuadés des bienfaits d'un accord global de libre-échange qui inclurait le domaine des services et sont convaincus que le projet proposé par les gouvernants représente une occasion à saisir.¹⁷² Ils participent activement à la coalition américaine favorable au libre-échange en créant la American Coalition for Trade Expansion with Canada en mai 1987. Harry L. Freeman, vice-président de American Express, explique que :

Business has a very high stake in the outcome of these negotiations. Businessmen should be doing everything in their power to see that a good, workable bilateral trade agreement is reached. [...] The changing environment offers opportunities to explore ways in which the United States and Canada can bring about some measure of bilateral convergence of their financial supervisory and regulatory policies. I suggest that as the two governments grope toward better ways of regulating financial services, they take advantage of the opportunity to develop similar standards and modes of regulation — thereby moving closer to genuine free trade in financial services. Free trade in services would accelerate cross-border commodity trade and capital market development in both countries.¹⁷³

Au Canada, deux types de coalition prennent forme. Les opposants sont menés par des regroupements comme le Congrès canadien du travail, le Conseil des Canadiens et les autres groupes de la société civile cités à la section 3.4. Lorsque la campagne sur le libre-échange sera

¹⁷¹ Cité dans Jennifer Lewington, « Reagan outlines wish-list for talks about free trade », dans *The Globe and Mail*, 29 avril 1986, page B1. Le 22 mai 1986, un plan tarifaire de cinq ans, préparé à l'insu du gouvernement canadien, va d'ailleurs fixer un tarif américain sur l'importation de bardeaux de cèdre canadiens qui, durant les premiers mois d'application, s'élèvera à 35 pour cent.

¹⁷² Warnock, John W., *op. cit.*, page 102.

¹⁷³ Freeman, Harry L., « The Importance of Services », dans Edward R. Fried, Frank Stone et Philip H. Trezise (dir.), *Building a Canadian-American Free Trade Area*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1987, pages 137, 142 et 143.

pleinement en branle, le Réseau Pro-Canada et la Coalition québécoise d'opposition au libre-échange, regroupant les grandes centrales syndicales de la province, vont s'imposer. Par ailleurs, l'Alliance canadienne pour le commerce et les perspectives d'emploi, ainsi que le Regroupement québécois pour le libre-échange seront créés et appuieront le projet proposé par les gouvernants. Selon Linda McQuaig, il y aurait eu un certain niveau de concertations stratégiques dans les efforts de lobbying des regroupements des communautés d'affaires canadiens et américains, tout particulièrement lorsque la négociation en est arrivée à un point mort entre les équipes de Reisman et de Murphy.¹⁷⁴

En somme, les représentants de l'État canadiens et américains jugent avoir regroupé une coalition favorable à leurs projets qui soit suffisamment large pour leur permettre d'anticiper une victoire sur la politique publique proposée. À la fin de l'été 1985, Burney et Smith ont indiqué aux élus que, si une négociation bilatérale était lancée, il serait possible d'arriver à une conciliation des positions canadienne et américaine. Les représentants de l'État canadiens ont ensuite souligné leur préférence envers une telle négociation et ont invité le Président américain à demander au Congrès l'autorisation d'accepter cette demande. Le processus qui a suivi a permis aux deux groupes de représentants de l'État de construire des coalitions favorables à leurs projets tout en s'assurant de maintenir une certaine ambiguïté sur le résultat recherché de la négociation.

Les communautés d'affaires canadiennes et américaines auront tenu un grand rôle en vue d'amener, respectivement, les gouvernements provinciaux et le Congrès, à accepter qu'une négociation bilatérale soit lancée. Devant un tel aval, les équipes de négociateurs se rencontrent

¹⁷⁴McQuaig, Linda, *op. cit.*, 1991, page 156.

à Ottawa, le 21 mai 1986. Après avoir établi leur ordre du jour, elles débiteront les travaux en vue de préparer un traité commercial.

3.6 La mise en oeuvre des projets politiques

Suivant le calendrier établi par le Congrès américain, la négociation pourra s'étendre jusqu'au début octobre 1987. Après avoir atteint un point de non-retour, les pourparlers entre Reisman et Murphy ont été repris par des représentants de l'État canadiens et américains (et, plus particulièrement, par Burney, Gotlieb et Baker) et, après s'être entendu sur la création d'un mécanisme de règlement des différends (lequel aura été guidé par la proposition du membre de la Chambre des représentants Sam Gibbons de l'État de la Floride, reconnu comme un intervenant important sur les questions touchant la libéralisation du commerce¹⁷⁵), on s'entend sur un traité le 3 octobre. Dans un discours prononcé le 13 octobre, le président Reagan présente le traité commercial comme « 'A new economic constitution for North America'¹⁷⁶. »

Pour les deux pays, le traité devenait un projet politique important à être ratifié par les pouvoirs législatifs. Du côté des États-Unis, on voyait cette ratification comme une façon de donner un élan aux négociations commerciales du cycle de l'Uruguay et d'ouvrir la voie à des discussions bilatérales avec le Mexique en vue d'une négociation similaire à celle canado-

¹⁷⁵ Voir, par exemple, I.M. Destler, *op. cit.*, 1986, page 71. La proposition, plutôt que de chercher à établir des règles sur l'utilisation de politiques interventionnistes et de mesures compensatoires, visait à créer un panel binational, hiérarchiquement au-dessus des systèmes commerciaux des deux pays, qui porterait un jugement sur les désaccords sur la mise en application des règles souhaitées par les deux gouvernements. Les deux gouvernements s'engageraient moralement à reconnaître la valeur des jugements donnés par le panel. Ce mécanisme a été repris dans l'ALÉNA et a servi de modèle au mécanisme de règlement des différends créé dans le cadre de l'OMC.

¹⁷⁶ Cité dans Ross Howard, « Reagan's PR puts Tories on defensive », dans *The Globe and Mail*, 15 octobre 1987, page A1.

américaine. Selon Bergsten, le traité canado-américain représente de véritables percées pour les États-Unis dans le domaine des services et sur les questions liées aux investissements et à la propriété intellectuelle. Il explique que, dans une perspective américaine, un rejet canadien pourrait s'avérer lourd de conséquences et ce scénario doit être évité. « '[The trade deal] represented real breakthroughs in these sectors. [...] Now if it fails it will be harder to reach broader consensus. Termination of the agreement would be a major setback for U.S. policy and the global trading system'¹⁷⁷. »

Du côté canadien, le traité devenait une façon de resserrer les liens entre le gouvernement et la communauté d'affaires. Le libre-échange continental était aussi une façon de reconnaître la difficulté d'une diversification des marchés d'exportations (bien que l'on rappelle que le multilatéralisme et une approche bilatérale ne sont pas antinomiques) tout en créant des spécialisations pour le marché économique canadien. La politique publique révélait également un désir de réduire le rôle interventionniste de l'État et de présenter un marché délibérément ouvert aux investissements étrangers. Elle permettait ensuite de ralentir la tendance aux regroupements régionaux dans l'espace national par une action indirecte sur les obstacles interprovinciaux au commerce. En ce sens, une entente commerciale canado-américaine devenait une façon d'inciter, ou même de forcer, les provinces à libéraliser leurs échanges entre elles. À ce sujet, d'Aquino mentionne en février 1986 que : « 'It is inconceivable, in my view, that Canada could negotiate a freer trade pact with the Americans

¹⁷⁷Cité dans Clyde H. Farnsworth, « Trade May Fall if Canada Kills Pact », dans *The New York Times*, 9 novembre 1988, page D6.

and allow barriers to free trade within Canada to remain untouched'¹⁷⁸. »

Le principal artisan de cette approche, le premier ministre Mulroney, va la présenter au grand public comme une façon de créer des emplois, lesquels seront obtenus par une croissance économique, une hausse de la productivité (en particulier dans le secteur manufacturier) et des prix plus bas pour les consommateurs.¹⁷⁹ En ce qui concerne les dispositions du traité signé, on demande aux électeurs de faire confiance aux négociateurs canadiens et d'accepter le projet dans son ensemble, leur rappelant qu'il s'agit d'un texte complexe que seuls les plus avertis peuvent comprendre. Dans un article publié en novembre 1988, Reisman explique que : « Pour comprendre l'accord sur [le] libre-échange il faut au préalable comprendre le GATT et d'autres ententes, tel le Pacte de l'Auto qui lui a servi de charpente : il faut aussi connaître certains principes de base du droit international. Dans les meilleures circonstances expliquer l'accord aux Canadiens demeure une tâche formidable¹⁸⁰. »

La mise en oeuvre de ce programme, pourtant déterminant, n'était toutefois pas assurée. Les moments difficiles de la négociation bilatérale auront amené les deux gouvernements nationaux à retenir leur enthousiasme et celui de leurs alliés jusqu'à l'automne 1987 et à vouloir réduire l'importance donnée à la politique publique, même durant les premières semaines de la campagne électorale de l'automne 1988. Cela permettra aux coalitions opposées à l'entente de s'imposer et de présenter leurs analyses montrant que le Canada n'obtiendrait pas l'accès

¹⁷⁸D'Aquino, Thomas, « The Canada-United States Trade Debate: Beware the Protectionist Siren Song », discours prononcé devant le Men's Canadian Club of Calgary, Calgary, 19 février 1986, cité dans David Langille, *op. cit.*, automne 1987, page 66.

¹⁷⁹Voir, par exemple, Norman Delisle, « Brian Mulroney demande l'appui des gens d'affaires sur le libre-échange », dans *Le Devoir*, 3 juin 1988, page 6.

¹⁸⁰Reisman, Simon, « L'accord de libre-échange, tel qu'il est », dans *Le Devoir*, 2 novembre 1988, page 9.

renforcé et assuré au marché américain promis par les gouvernants. Ces regroupements disent aussi croire que les modalités d'élimination des barrières tarifaires et non-tarifaires prévues dans le traité menaceront la survie de plusieurs secteurs industriels du pays et qu'en se plaçant dans une situation de dépendance accrue face au marché américain, le gouvernement canadien risque de subir des pressions inlassables en vue d'opérer un rapprochement vers les politiques fiscales américaines. On prédit qu'il deviendra alors difficile de maintenir les programmes sociaux canadiens et d'assurer l'épanouissement des institutions culturelles du pays.¹⁸¹

Alors que le NPD avait depuis le début présenté son opposition au projet du libre-échange (par la publication, entre autres, d'un document intitulé *An Alternative Strategy: Fair trade vs. Free Trade*), le Parti libéral hésitait à mettre cet enjeu au centre de son programme, en particulier parce que plusieurs membres influents du caucus appuyaient les efforts de libéralisation des échanges (voir chapitre 2). Présentant jusque-là un leadership chancelant, Turner choisit de s'opposer à l'entente signée par le gouvernement Mulroney et, en juillet 1988, il orchestre les démarches de la majorité libérale au Sénat en vue de retarder la ratification du traité. Jeffrey M. Ayres explique de cette façon les actions du chef du Parti libéral :

Demanding that the prime minister call an election 'to let the people decide' was a tactic designed to bolster his image as a leader and to elevate free trade as the paramount issue in the upcoming election. Part desperation, part calculation, and part inspiration, Turner's strategy appeared to work. [...] The tactic helped to marginalize the NDP and to heighten the image of the Liberal Party as the main political opponent to the deal.¹⁸²

Cette campagne électorale mène d'ailleurs à de nouvelles confrontations sur l'enjeu du

¹⁸¹ Voir, par exemple, Sylvia B. Bashevkin, *True Patriot Love: The Politics of Canadian Nationalism*, Toronto, Oxford University Press, 1991, pages 109-121.

¹⁸² Ayres, Jeffrey M., *op. cit.*, 1998, page 87.

libre-échange et à de multiples évaluations du traité signé par le gouvernement Mulroney. Les coalitions citées plus haut participent activement au débat et les clivages politiques s'exacerbent autour de la question. Pendant cette période, les luttes politiques sont intenses et une profonde incertitude plane sur l'avenir du traité. L'élection d'un gouvernement majoritaire progressiste-conservateur le 21 novembre ne permettra d'ailleurs pas, à court terme, de réconcilier les différents groupes puisqu'un ralentissement économique suit de près l'entrée en vigueur du traité le 1^{er} janvier 1989. Pendant que certains croient que le dollar surévalué et la politique monétaire rigide de la Banque du Canada sont responsables de la mauvaise performance économique, d'autres blâment l'ALÉ et, en ce sens, les actions du gouvernement (voir chapitre 2).

Malgré ces désaccords et la nature émotive des débats, le gouvernement Mulroney aura réussi à mettre en oeuvre sa préférence sur un accord global de libre-échange. Dans ce chapitre, nous avons montré que, suite aux discussions théoriques et empiriques menées par les économistes, un processus hautement politique a été enclenché et que, progressivement, il devient difficile pour les groupes de la société civile ayant une position divergente à la préférence des gouvernants d'obtenir le *statu quo*. Nous reconnaissons qu'il y a eu un dialogue entre certains groupes importants de la société civile canadienne et les gouvernants américains (voir la rencontre entre les dirigeants du CCCE et le vice-président Bush le 23 mars 1983), mais cela survient durant la période de la discussion informelle, là où les représentants de l'État sont toujours à la préparation de leur préférence initiale. Par surcroît, une telle stratégie est ouvertement présentée par ces groupes comme une façon d'obtenir une réaction chez les gouvernants *canadiens* et de donner une impulsion à une discussion informelle dans l'espace

national qui, selon eux, traîne inutilement en longueur. En ce sens, les meneurs des groupes les plus favorables à l'idée d'un accord global de libre-échange auront, tout au long du processus, reconnu une très grande autorité aux élus canadiens et auront intensément participé au processus mené par les représentants de l'État.

En fait, nous avons vu qu'au départ, il y avait des interprétations distinctives de l'idée du libre-échange chez deux groupes de représentants de l'État. C'est toutefois le travail de personnes comme Burney, Brock et Smith, mais aussi Robinson et Gotlieb, qui a permis de concilier les projets et d'amener les gouvernants à lancer une négociation bilatérale. (Il est d'ailleurs appréciable que, lors de ses toutes premières rencontres préparatoires, les 20 et 21 février 1986, les membres de l'équipe menée par Reisman ont demandé à Burney de se joindre à eux en tant qu'invité spécial.¹⁸³) Dans ce cas-ci, l'échec de l'option sectorielle, plutôt que d'avoir enrayé l'idée d'un libre-échange, a mené à un accord global et les gouvernants y ont vu un projet autour duquel ils pourraient rassembler une coalition suffisamment grande pour remporter une victoire politique.

Nous avons aussi montré qu'entre 1981 et 1984, un travail a été fait par l'élite économique en vue d'expliquer la nécessité de changements. Le premier ministre Mulroney, désireux de présenter son gouvernement comme un agent de renouveau sur les questions touchant le rôle de l'État dans l'économie et sur les relations canado-américaines, s'est approprié le mouvement lancé par la communauté d'affaires. Pour lui, le prix à payer en vue d'obtenir les changements souhaités, c'est-à-dire d'accepter l'ordre du jour américain dans le domaine des services et sur les questions liées aux investissements et à la propriété

¹⁸³ Hart, Michael (avec Bill Dymond et Colin Robertson), *op. cit.*, 1994, page 133.

intellectuelle, était plus faible que les retombées socio-économiques d'un accord global. L'équilibre de ce marchandage stratégique a été maintenu parce que son gouvernement a gardé, jusqu'à l'automne 1987, un contrôle serré sur l'information présentée sur le libre-échange global et parce que les premiers ministres provinciaux, ainsi que la communauté d'affaires (tout particulièrement durant les dernières semaines de la campagne électorale¹⁸⁴), ont donné des positions qui étaient respectivement compatible et convergente à sa préférence. Par ailleurs, les gouvernants ont bien utilisé le débat sur la portée de la négociation (les domaines exclus) puisqu'ils s'en sont servis pour réduire la place donnée à une discussion sur le bien-fondé du libre-échange, d'une négociation bilatérale ou même d'une entente globale. Ils y ont participé pleinement.

Les gouvernants utilisent aussi deux avantages supplémentaires. D'abord, suite à la signature du traité, il en revient aux opposants d'obtenir des appuis et de ralentir un mouvement bien lancé par les représentants de l'État. Ces derniers vont préciser qu'à leur avis, les opposants n'ont pas saisi le besoin d'apporter des changements et vont mentionner que les efforts en vue de bloquer la ratification du traité sont risqués puisque le libre-échange global fait partie d'un ensemble de mesures mises en oeuvre par le gouvernement en vue d'obtenir une prospérité économique pour le pays. De rejeter le traité aurait en ce sens un impact plus grand que ce que les opposants veulent laisser entendre et pourrait mener le pays dans de profondes difficultés économiques, ne serait-ce que par la réaction anticipée des investisseurs américains et du Congrès. Les gouvernants s'imposent alors comme étant les seuls à posséder toutes les

¹⁸⁴Voir, par exemple, Carole Beaulieu, « La 'machine conservatrice' réajuste son tir », dans *Le Devoir*, 3 novembre 1988, page 6; Turcotte, Claudé, « Le monde des affaires intensifie sa croisade pour le libre-échange », dans *Le Devoir*, 11 novembre 1988, page 7.

informations, rappellent que l'on doit s'arrêter aux velléités protectionnistes du Congrès et soulignent que des personnes avisées ont préparé l'entente globale.

Ensuite, les gouvernants pourront compter sur le désir exprimé ouvertement par les représentants de l'État américains de voir le pouvoir législatif canadien ratifier l'entente. Dans un article publié en pleine campagne électorale canadienne, le directeur de la recherche du Comité des appropriations de la Chambre des représentants, Rufus Yerxa, mentionne que : « 'The Canadians cannot expect things to remain calm and passive if this agreement goes down in flames. It's going to have repercussions for the trading relationship'¹⁸⁵. » De plus, quatre jours avant le scrutin, le président Reagan a vanté le traité de libre-échange et la libéralisation des échanges commerciaux dans un discours prononcé devant les membres de la Chambre de commerce des États-Unis. Ses propos ont été rapportés par les médias canadiens.¹⁸⁶ De telles pressions s'ajoutent comme élément additionnel du débat public et permettent aux gouvernants de rappeler que ses actions s'inscrivent dans un cadre cohérent et que l'électorat doit lui accorder sa confiance.

De mettre en oeuvre un telle série d'actions demande toutefois un engagement résolu. En tout temps, les gouvernants s'assureront de posséder une marge de manoeuvre en vue d'adapter le projet souhaité et d'obtenir l'appui d'intervenants clés de la société civile. Nous avons montré que la première action des représentants de l'État canadiens aura été de préparer un projet qui deviendra une réplique radicale à l'approche en matière de politique publique

¹⁸⁵ Cité dans Clyde H. Farnsworth, *op. cit.*, 9 novembre 1988, pages D1 et D6.

¹⁸⁶ Presse canadienne, « L'appui mitigé de Reagan indigne Turner et Broadbent », dans *Le Devoir*, 18 novembre 1988, page 1.

qu'incarnent l'AEIÉ et le PÉN. C'est dans cette démarche que les propositions des économistes (lesquelles sont guidées par une rationalité macroéconomique et les éléments conjoncturels) en viennent à retenir l'attention des représentants de l'État. L'enthousiasme présenté par la communauté d'affaires face à une vision bien précise de ce que représentait pour elle « une libéralisation des marchés » (c'est-à-dire la quête d'un accès assuré et renforcé au marché américain pour les biens d'exportation canadiens) aura mené à un intérêt préliminaire pour le projet politique. Toutefois, des éléments liés à l'histoire politique, aux calculs partisans et à la diplomatie internationale viennent guider la réaction des gouvernants aux propositions des représentants de l'État.

Nous avons ensuite rappelé que les gouvernants canadiens savaient que plusieurs représentants de l'État américains contemplaient un tel projet politique (compris cette fois comme une libéralisation hémisphérique ou quasi hémisphérique des échanges commerciaux, de même que d'une réduction des barrières non-tarifaires liées au domaine des services et aux questions liées aux investissements et à la propriété intellectuelle) depuis un certain temps. Durant la période 1981-1983, certains (tout particulièrement des membres clés du comité des Finances du Sénat américain, le président Reagan, Brock et Michael Smith) étaient indéniablement prêts à étudier une proposition canadienne qui serait compatible avec leurs objectifs.

En parallèle, des représentants de l'État canadiens (tout particulièrement Burney) ont mené le dossier et ont fait en sorte que le projet sera en mesure de déjouer les obstacles institutionnels qui se poseront. Ces personnes ont publié des études (voir en particulier le document intitulé *Canadian Trade Policy for the 1980s*) qui ont amené un nombre grandissant

de représentants de l'État à s'intéresser à la question et à souhaiter l'élaboration d'une préférence initiale. Ces personnes sont devenues catalyseur d'un intérêt généralisé pour le projet. Par surcroît, elles vont obtenir la création d'une commission royale chargée d'étudier l'état de l'union économique canadienne et ses perspectives de développement. Les importantes difficultés économiques de la période et les grands courants macroéconomiques liés à l'approche du président Reagan font en sorte que l'approche continentaliste-intégrationniste dépasse le cadre partisan. Des membres influents des deux principaux partis politiques fédéraux vont y adhérer et joindre, en ce sens, des personnes telles Burney. Lorsque Mulroney reconnaîtra la dimension bipartisane d'un projet qui unirait la recommandation principale de la commission royale à la préférence de son gouvernement, il mettra tout son poids politique dans la démarche.

Comme l'aura fait la Commission Delors dans le cas de l'UME, la Commission Macdonald aura mené certaines idées au rang de postulats et aura réduit l'influence obtenue par les opposants au projet politique. Nous avons souligné que les économistes choisis pour joindre les travaux de la Commission avaient déjà fait une certaine quantité de recherche sur la question de la libéralisation des échanges commerciaux et qu'ils ont pu peaufiner leurs travaux dans un cadre mené par l'État où le président de la Commission avait, en milieu de parcours, déjà annoncé publiquement le résultat que l'on prévoyait (ou souhaitait) obtenir. D'autres études, tout particulièrement celle de Lipsey et Smith, sont venues renforcer ce qui avait déjà été lancé.

C'est à ce processus que se sont joints les différents groupes de la communauté d'affaires (en particulier le Conseil économique du Canada et le CCCE, mais aussi, plus tard, l'ACM). Le travail des porte-parole des groupes est appréciable non seulement auprès des ministres du

gouvernement mais aussi auprès des membres clés des partis d'opposition et des élites politiques provinciales (voir le travail du CCCE et de l'ACM en vue de contrer l'opposition du premier ministre Peterson au projet du libre-échange global). Nous avons pourtant noté que ces groupes ne s'imposaient que très peu dans le processus menant à une formulation des préférences. Ils appuyaient plutôt « un projet » en laissant aux représentants de l'État le soin de choisir ce que renfermera la négociation bilatérale. Les gouvernants obtiendront ainsi ces appuis sur la base d'une rationalité macroéconomique, le tout leur permettant de garder un très large contrôle sur le processus politique.

Pendant ce temps, les représentants de l'État américains maintiennent leur préférence pour le projet et participent à des rencontres informelles avec les représentants de l'État canadiens entre septembre 1983 et février 1984. Suite au changement de gouvernement au Canada en septembre 1984, les artisans du projet constatent que le premier ministre Mulroney souhaite se rapprocher de la communauté d'affaires, qu'il veut donner un élan différent à la relation canado-américaine (voir ses actions menant à la création d'Investissement Canada pour remplacer l'AEIÉ, ainsi que celles conduisant au « Western Accord » et à une entente sur l'exploration pétrolière avec la province de Terre-Neuve en vue de remplacer le PÉN) et qu'il s'entend bien avec le président Reagan (voir les visites de juin et septembre 1984 à Washington). Dans les semaines qui précèdent le sommet de Québec de mars 1985, Burney discute directement avec Mulroney et les travaux menant à la préparation du communiqué final de la rencontre officielle circonscrivent la préférence initiale des gouvernants canadiens sur l'idée d'un accord global.

Il semble clair que c'est en mars 1985 que les deux groupes de représentants de l'État

obtiennent un signal définitif de la part des gouvernants selon lequel ces derniers souhaitaient examiner en profondeur l'idée d'un accord global. Ce n'est par contre qu'en septembre que le premier ministre Mulroney interpelle le président Reagan. Cette période (possiblement allongée par le départ de Brock au poste de représentant aux échanges commerciaux) permet de terminer les travaux exploratoires lancés en mars (auxquels s'ajoute, au Canada, un livre vert sur la politique étrangère publié en mai) et de s'entendre en arrière-scène sur les grands objectifs d'une éventuelle négociation bilatérale (voir les discussions entre Burney et Smith à l'été 1985). Ce n'est que lorsque les gouvernants canadiens obtiennent des informations détaillées sur la préférence initiale des gouvernants américains, qu'ils lancent l'idée d'un projet politique à la rencontre fédérale-provinciale d'août 1985 (où seule la position du premier ministre Peterson posait réellement problème). De plus, ce n'est qu'après avoir étudié les recommandations de la Commission Macdonald (les rapports sont rendus publics le 5 septembre mais les membres du pouvoir exécutif en avait préalablement obtenu des copies) qu'ils préparent une préférence définitive. C'est le 9 septembre que Mulroney annonce officiellement cette préférence.

Durant cette période, les gouvernants canadiens constatent que les gouvernants américains sont prêts à marchander (ils acceptent d'inclure des discussions sur un mécanisme de règlement des différends) et que la communauté d'affaires intensifie ses efforts, en plus de mener une coalition toujours plus grande sur une option continentaliste-intégrationniste. De plus, et il s'agit là d'un élément central, les critiques et préoccupations des groupes de la société civile, des partis d'opposition fédéraux et des élites politiques provinciales n'avaient pas touché irrémédiablement la préférence initiale des gouvernants puisque, trop souvent, ils ne débattaient encore vaguement que du bien-fondé d'une réduction des barrières tarifaires entre le Canada et

les États-Unis, du libre-échange sous la forme d'un concept, ainsi que du bilan de la « troisième option ».

Toutefois, au delà de tout cela, il est important de noter que les gouvernants trouvent une façon de présenter le projet politique comme étant quelque chose qui est en parfaite continuité avec les engagements canadiens en vue d'une libéralisation du commerce à l'échelle internationale et qui, en sommes, ne relève que du domaine purement commercial, menant à la création d'emplois. Par surcroît, il ne semblait pas y avoir de lien direct entre, d'un côté, les préoccupations des groupes de la société civile, des partis d'opposition fédéraux et des élites politiques provinciales et, de l'autre côté, les demandes des gouvernants américains (c'est-à-dire de mettre à l'ordre du jour de la négociation bilatérale le domaine des services et les questions liées aux investissements et à la propriété intellectuelle).

Il est possible de croire que l'entourage du premier ministre, et Mulroney lui-même, voyaient les hésitations de la société civile canadienne sur les éléments liés aux demandes américaines comme étant irrationnelles et inspirées d'un nationalisme désuet. Néanmoins, les représentants de l'État canadiens savaient, dans un premier temps, qu'il serait possible de mener une campagne sur le libre-échange global sans avoir à languir sur des explications portant sur ce que représentent « le domaine des services et les questions liées aux investissements et à la propriété intellectuelle », ensuite, que les avancées américaines sur ces questions sur la scène multilatérale empêchaient les représentants de l'État canadiens de favoriser le *statu quo* et, finalement, que la communauté d'affaires canadienne souhaitait le type de changements favorisés par les gouvernants américains en ce sens qu'elle y voyait un compromis acceptable en vue d'obtenir un accès assuré et renforcé au marché américain pour les biens d'exportation

canadiens. À tout cela s'ajoutent un contexte partisan (dominé par la réélection du président Reagan en novembre 1984 et l'élection d'un gouvernement majoritaire progressiste-conservateur quelques semaines plus tôt) et des conditions économiques qui favorisent l'élaboration d'un projet.

Ce qui suit est un jeu hautement politique où les gouvernants canadiens solidifient leur coalition, montrent que le processus est bel et bien enclenché (en autres, par la nomination de Reisman comme négociateur en chef) et définissent le message présenté à travers les médias. Ils consacrent également une grande part de leurs énergies à chercher coûte que coûte à garder les gouvernants américains sur la voie lancée. C'est ce défi (plutôt que les questions posées par les élites politiques provinciales, les partis d'opposition fédéraux ou les groupes de la société civile) qui, le plus souvent, explique les principaux déplacements dans la stratégie des gouvernants canadiens. Par exemple, on voit que c'est suite au discours « protectionniste » prononcé par le président Reagan le 23 septembre et après avoir obtenu des informations sur les hésitations du Congrès à accorder le mécanisme de la procédure rapide que le premier ministre remet le dossier à un de ses ministres. Il n'en reprendra pleine possession que lors de sa visite officielle à Washington en mars 1986, là où le président Reagan annonce la préférence définitive de son gouvernement sur le projet d'un accord global.

3.7 Conclusion

Nous pouvons tirer plusieurs informations importantes de la description présentée ci-dessus et de notre étude de cas sur l'ALÉ. D'abord, nous remarquons que, du point de vue des

gouvernants canadiens, le « marchandage politique » a eu lieu sur le processus d'élaboration de la politique publique et non sur l'élaboration de la préférence étatique. En ce sens, il semble clair que les représentants de l'État américains tels William Brock, Michael Smith, Dennis Whitfield et Clayton Yeutter (et même Peter Murphy et Bill Merkin) ont eu un impact beaucoup plus grand que les divers intervenants sociétaux canadiens sur la formulation des préférences des gouvernants canadiens. Il ne fait aucun doute que les préférences initiale et définitive des représentants de l'État canadiens ont été préparées à l'intérieur des cadres de l'appareil gouvernemental et ce, au fur et à mesure qu'ils obtenaient des informations sur les préférences des représentants de l'État américains. La société civile canadienne, incluant la communauté d'affaires, se sera retrouvée dans une position où elle ne pourra que réagir aux décisions des gouvernants dès mars 1985. À partir de septembre 1985, ils doivent définir leur position à l'intérieur d'un processus qui est enclenché et sur lequel ils ne peuvent que tenter d'influencer les paramètres. Leurs actions sont guidées par les informations reçues, lesquelles sont, le plus souvent, données directement par les représentants de l'État selon un calcul stratégique. Nous voyons néanmoins que la préférence des représentants de l'État n'est pas statique. Ils découvriront eux-mêmes des éléments liés au dossier en cours de route et présenteront une révision constante de leurs prises de position et priorités. Ces déplacements ne réduiront pourtant pas leur contrôle sur les débats.

En étudiant le rôle des représentants de l'État canadiens, on voit que, pour eux, le contexte politico-économique lié à la période 1981-1983 rend une action nécessaire. Ils ont choisi de donner, comme préférence initiale, une « solution technique », c'est-à-dire de discuter des barrières non-tarifaires liées au domaine des services et aux questions liées aux

investissements et à la propriété intellectuelle en retour de la création d'un mécanisme de règlement des différends. En ce sens, il semble facile d'oublier que ce n'est que plus tard que l'idée d'un accord global de libre-échange dépassera le cadre d'un enjeu de nature purement commerciale pour devenir une politique publique qui est désormais vue comme un élément marquant de l'histoire économique du Canada, ainsi que des relations canado-américaines. Lorsque les gouvernants canadiens ont choisi de se lancer dans ce projet, ils ne pouvaient savoir ce que donnerait la négociation bilatérale entre les équipes dirigées par Reisman et Murphy, que le président Reagan, le 13 octobre 1987, présenterait le tout comme « A new economic constitution for North America », que le chef du parti de l'opposition officielle John Turner parviendrait à forcer une campagne électorale avant que le traité ne soit adopté au Parlement et que, suite au débat en langue anglaise des chefs (25 octobre 1988), l'élection fédérale prendrait, tout particulièrement dans le Canada hors Québec, les allures d'un référendum sur l'entente signée le 3 octobre 1987.

Au moment où ils préparaient leurs préférences initiale et définitive, les représentants de l'État canadiens ne pouvaient savoir que cette politique publique deviendrait liée à tant d'émotions et de péripéties politiques. En bout de ligne, ils ont réussi à obtenir deux victoires politiques sur le projet, la première étant la ratification d'un traité et la seconde étant l'entrée en vigueur de l'ALÉ le 1^{er} janvier 1989. Cependant, il est important de rappeler que le contexte politique de la deuxième partie de 1988 est différent de celui d'entre septembre 1985 et mai 1986. Dans la conjoncture précise de cette dernière période, les gouvernants étaient persuadés de pouvoir remporter une victoire politique sur cette « solution technique » et souhaitaient ardemment une négociation bilatérale. Une participation élevée de la part de la communauté

d'affaires canadienne et les diverses interventions des représentants de l'État américains dans les débats canadiens sur le bien-fondé du traité de libre-échange (nous avons rappelé plus haut les déclarations du directeur de la recherche du Comité des voies et des moyens de la Chambre des représentants et du président Reagan) ne viendront que lorsque la question prendra une ampleur démesurée et que les gouvernants devront intensément revoir leurs tactiques et stratégies. L'autonomie de l'État dans ses relations avec la société civile pour la période se situant entre septembre 1985 et mai 1986 nous paraît pourtant indéniable et l'État canadien aura été un acteur autonome ayant des préférences propres. Par surcroît, ses représentants ont construit une coalition autour de la version du projet politique établie après les discussions exploratoires et ont réduit l'influence des groupes de la société civile qui avaient une position divergente. Ils ont aussi amené un déplacement d'une partie des groupes ayant une position compatible vers un appui au projet et nous avons pu montrer l'impact des discussions exploratoires sur ce dialogue entre les représentants de l'État et les groupes de la société civile.

C'est ainsi qu'après avoir présenté la séquence des événements et le contrôle obtenu par les gouvernants, nous revenons à notre hypothèse de recherche. Nous avons vu que :

Après avoir préparé une préférence initiale (laquelle aura être modifiée), les représentants de l'État canadiens ont mené des discussions exploratoires avec leurs homologues américains et c'est à partir de cette étape que les principales révisions au projet politique ont été mises en oeuvre. Cette interaction a mené à la préparation d'une préférence définitive et en est devenue l'élément déterminant.

Nous reprenons cette évaluation en arrière-plan dans les prochains chapitres. Dans notre seconde étude de cas, celle sur une possible UMNA, nous utilisons les mêmes indicateurs à partir d'une présentation qui, dans sa forme, est similaire à celle de ce chapitre. Tout comme

nous l'avons fait pour le cas de l'ALÉ, nous étudions les projets politiques et les préférences initiales préparées par les représentants de l'État canadiens et américains sur la question, en plus de décrire les demandes des groupes de la société civile et les coalitions qui sont formées.

Les débats sur l'idée d'une union monétaire sont importants, non seulement parce qu'ils sont liés à une évaluation de la position commerciale et monétaire du Canada dans l'espace continental plus d'une décennie après l'entrée en vigueur de l'ALÉ, mais aussi parce qu'ils s'insèrent dans des discussions sur la régionalisation des zones monétaires chez les pays occidentaux. Par surcroît, il est important de comprendre les arguments de ceux et celles qui lancent des propositions de changement structurel à la politique monétaire du Canada puisqu'on y obtient des informations sur l'état de la performance économique du pays. On doit aussi s'attarder aux réponses données par les gouvernants puisqu'elles permettent d'entrevoir, sur le plan macroéconomique, la direction générale que pourrait prendre le pays dans le court et le moyen terme.

Chapitre IV

La discussion informelle sur une union monétaire

Nous venons de compléter la première des deux études de cas de cette thèse. Elle a présenté la période politique qui a mené à la négociation de l'ALÉ et nous avons vu que certains individus ont tenu un rôle clé. Il s'agit d'un projet dans lequel sensiblement tout l'appareil étatique canadien s'est investi et nous avons pu l'utiliser dans une vérification de notre hypothèse de recherche où l'on décrit l'influence obtenue par les intervenants du second État dans l'élaboration du projet politique. L'ALÉ est vu comme un élément cadre de la relation commerciale et géopolitique canado-américaine. Les travaux qui ont mené à sa réalisation doivent être vus comme marquant dans l'histoire politique du pays. Ils ont eu un impact majeur sur les relations fédérales-provinciales, sur le système partisan canadien et sur les relations entre le gouvernement et la société civile (ses principaux groupes et l'électorat en général).

Dans un sens plus large, la création d'une zone de libre-échange global entre les deux pays s'inscrit dans un processus d'intégration régionale. Elle trouve toute son importance dans les paramètres à travers lesquels elle est mise en oeuvre (le type de traités signés pouvant ensuite être vu, durant les décennies les plus récentes, comme un standard de la conception occidentale des relations commerciales à favoriser entre deux pays industrialisés) mais aussi par son impact sur les questions identitaires et sur la façon de concevoir la place donnée à l'État dans le champ

de la macroéconomie.

Traditionnellement, une devise nationale, une politique monétaire indépendante et une banque centrale nationale font partie de ces éléments qui sont au centre des activités de l'État dans la sphère économique. Pourtant, dans plusieurs régions du monde, des transformations fondamentales apparaissent et la problématique n'échappe pas à l'Amérique du Nord. Notre seconde étude de cas porte sur cette période où une importante discussion est lancée sur l'idée de passer à une nouvelle étape d'intégration, après les accords de libre-échange de 1989 et de 1994. Les débats observés portent sur la pertinence et le bien-fondé des éléments mentionnés ci-dessus pour un pays comme le Canada. Tout comme au chapitre précédent, nous centrons notre attention sur les intervenants qui demandent des changements et notre présentation ne rend pas justice à ceux et celles qui s'opposent aux principales propositions. Encore une fois, plutôt que d'entrer dans le détail des débats, nous cherchons à montrer qu'une discussion informelle avait lieu et qu'une certaine pression existait en vue d'amener les gouvernants à étudier l'idée d'une UMNA. Notre analyse est une fois de plus centrée sur les sources secondaires, sur les publications gouvernementales et sur des entretiens obtenus auprès d'intervenants clés.

Tel que mentionné au chapitre 2, les discussions de cette période vont autant vers des propositions en vue d'un périmètre de sécurité nord-américain que vers l'idée d'une union douanière canado-américaine. Par contre, nous choisissons de donner une place centrale aux diverses propositions touchant ce qui peut être regroupé sous le thème de l'intégration monétaire. Les options, sur la base d'arguments théoriques, varient entre l'adoption d'un taux de change fixe mais ajustable, l'adoption d'un taux de change sujet à une fixation dure (par voie législative), la création d'une monnaie nord-américaine commune, la participation du Canada

à un conseil monétaire qui impliquerait les États-Unis ou encore l'adoption par le Canada du dollar américain comme monnaie ayant cours légal (ce que l'on nomme la « dollarisation »). Nous les décrivons en détail à la section 4.1 et montrons que la discussion informelle sur l'idée d'une UMNA prend forme à l'automne 1998. Elle se résorbe sans complètement disparaître au tournant de 2004 alors que plusieurs indiquent qu'il faudra y revenir plus tard.

Durant cette période, les gouvernants canadiens rejettent les propositions de changements structurels à la politique monétaire. Nous nous retrouvons en ce sens devant une situation différente de celle présentée au chapitre 3. Il y aura cette fois une divergence entre la position des groupes qui demandent des changements et la préférence des représentants de l'État. Dans notre démarche de recherche, un tel scénario est d'une grande valeur puisqu'il permettra de voir, toujours en se guidant sur notre hypothèse, comment les interactions avec les homologues du second État seront utilisées par les représentants de l'État. D'ajouter un tel cas d'étude à cette thèse après avoir tiré des enseignements de celui sur l'ALÉ nous permet aussi de donner une attention particulière aux tactiques et stratégies qui, cette fois, seront utilisées par les gouvernants dans leurs efforts en vue de rallier une coalition autour de leur préférence. Nous présumons que, puisque l'objectif est différent, les tactiques et stratégies seront différentes.

Cette seconde étude de cas permettra donc de reprendre nos variables et notre hypothèse de recherche et de retourner à la démarche analytique que nous avons présentée aux pages d'introduction. Ainsi, nous avons vu au chapitre précédent que l'État s'est avéré suffisamment autonome pour contrôler la discussion informelle dans l'espace national sur l'ALÉ et remporter une victoire sur un projet qui était demandé et appuyé par la minorité agissante. Par contre,

sera-t-il tout aussi autonome lorsque, cette fois, il cherchera à amener la minorité agissante à abandonner et à revoir certaines demandes ou, autrement dit, à accepter le *statu quo* sur la question débattue ? Ce chapitre montre que le tout est fait à partir d'un certain marchandage stratégique et nous y revenons dans la conclusion en tirant de nouveaux enseignements pour la thèse.

Pour bien comprendre le cas d'étude, il faut d'abord rappeler que, dès l'été 1999, le débat sur une éventuelle UMNA retient l'attention, tout particulièrement dans la presse écrite. William Watson ira même jusqu'à décrire la couverture médiatique donnée à la question comme un « media frenzy ».¹ Le tout est lié aux inquiétudes face à une possible disparition du dollar canadien mais surtout à une perte de souveraineté pour le Canada et à l'effritement de l'identité nationale face à l'hégémonie américaine. Il semble qu'un élément important soit celui que l'on pourrait présenter comme étant cette notion « d'inévitabilité » où les gouvernants canadiens ne peuvent que gérer un parcours déjà imposé. Dans un entretien donné à la revue *Macleans* à l'été 1999, un conseiller du ministre des Finances explique que : « 'If you ask me is anybody seriously considering a single U.S. currency now the answer is no. But if 10 years from now we are all using the American dollar, I would not be the least bit surprised'². » Ailleurs, on dira que : « A small political movement for monetary union already exists. It will gain strength if the Canadian economy continues its recent record of poor performance. [...] Business and the general public will increasingly look to monetary union as a solution to these problems,

¹Watson, William, « Keep studying the currency union », dans *Financial Post*, 30 juin 1999, page C7.

²Cité dans Bruce Wallace, « Say It Ain't So », dans *Macleans*, 5 juillet 1999, page 16.

especially if the euro succeeds³. » Nous revenons plus loin sur l'importance de la notion d'inévitabilité (lancée par les continentalistes-intégrationnistes), laquelle a été utilisée pour expliquer pourquoi une action sur le court terme devrait être mise en oeuvre par les gouvernants.

À cette période, plusieurs présentent des bilans de la participation canadienne à la zone de libre-échange continentale et un certain enthousiasme est mené par les efforts fructueux de réduction du déficit et de la lutte à l'inflation. Par contre, pendant que les données sur le commerce montrent que l'ALÉ et l'ALÉNA ont eu un impact majeur sur la croissance des échanges entre les pays partenaires,⁴ d'autres indicateurs sont plutôt décevants pour le Canada.

Dans un premier temps, la crise financière en Asie de l'Est (voir chapitre 2) amène une nouvelle chute dans les prix mondiaux des matières premières, une baisse importante de la demande pour des produits canadiens de base comme le pétrole, l'acier et les produits forestiers, ainsi qu'une ruée des investisseurs vers le dollar américain.⁵ Cela donne une envolée majeure à la baisse du dollar canadien. (Il faut noter que la devise canadienne, lorsque mesurée au dollar américain, a une période de stabilité dans sa valeur entre 1995 et 1997. Ce phénomène a pour effet d'augmenter l'attention donnée à la dégringolade observée à partir du mois de novembre 1997.) Le 3 janvier 1994, la valeur du dollar canadien était de 0,7602 dollar américain. Elle passera de 0,7101 à 0,6329 dollar américain entre le 11 mars 1998 et le 31 décembre 2002,

³Voir l'avant-propos de Herbert G. Grubel, *The Case for the Amero: The Economics and Politics of a North American Monetary Union*, Toronto, The Fraser Institute, septembre 1999, page 4.

⁴Voir, entre autres, John McCallum, « Two Cheers for the FTA: Ten-Year Review of the Canada-U.S. Free Trade Agreement », dans L. Ian MacDonald (dir.), *op. cit.*, 2000, pages 259-274.

⁵En plus des difficultés observées chez les marchés asiatiques (le Japon vit trois récessions en l'espace de dix ans), la crise financière d'août 1998 en Russie, les attentats terroristes du 11 septembre 2001 sur les États-Unis et la crise financière de décembre 2001 en Argentine sont les principaux phénomènes qui entraînent un déplacement des investisseurs vers le dollar américain.

atteignant un creux à 0,6202 dollar américain le 18 janvier 2002.

Dans un second temps, plusieurs observateurs s'entendent pour décrire la productivité générale du Canada comme étant chancelante. Un bilan est présenté par le CCCE le 15 avril 1999. On peut lire les phrases suivantes dans le communiqué de presse :

Malgré les progrès réalisés au cours de la [dernière] décennie [...], la performance du Canada laisse à désirer à divers égards. Nos principaux concurrents nous devancent sur le plan de la productivité et de l'innovation. Le niveau de vie des Canadiens [est en déclin relatif]. Les taux de chômage sont encore trop élevés. La devise nationale s'effrite et notre part des investissements étrangers directs dans le monde s'affaiblit constamment. La dette publique reste écrasante, à l'instar des taxes que paient les particuliers. Le revenu réel des Canadiens après impôt stagne et le Canada éprouve de plus en plus de difficulté à engendrer et à préserver les activités qui réclament un usage intensif du savoir tels la gestion d'un siège social ou la recherche pure et appliquée.⁶

Pendant que les nationalistes-multilatéralistes vont blâmer les accords de libre-échange,⁷ les continentalistes-intégrationnistes vont expliquer que le Canada ne pourra obtenir les pleines retombées de l'intégration continentale que lorsque l'on ira plus loin qu'une zone de libre-échange. Ils disent souhaiter davantage de convergences entre les politiques monétaires et commerciales du Canada et des États-Unis. Selon Pierre Fortin, « fiscal discipline, cooperative monetary discipline, and a fixed exchange rate regime constitute the only internally consistent policy package (each part needing the other two) that can successfully achieve low inflation, full employment and sustained growth at the same time. All smaller, macro-economically

⁶Tiré de http://www.ceocouncil.ca/fr/view/?document_id=176&type_id=1 (consulté le 21 août 2003).

⁷Voir, par exemple, Maude Barlow, *Parcel of Rogues: How Free Trade is Failing Canada*, Toronto, Key Porter Books, 1990; McQuaig, Linda, *The Cult of Impotence: Selling the Myth of Powerlessness in the Global Economy*, Toronto, Viking, 1998; Orchard, David, *The Fight for Canada: Four Centuries of Resistance to American Expansionism*, Westmount, Robert Davies Multimedia Publishing Inc., 1999.

successful, countries have adopted it. I think Canada should go that way too⁸. »

Du côté des représentants de l'État canadiens, les principaux intervenants de cette période auront été le premier ministre Chrétien, le ministre des Finances Martin et le gouverneur de la Banque du Canada David Dodge. Nous expliquons qu'ils ont réussi à tempérer les positions politiques et qu'ils ont donné un grand rôle à des économistes de la Banque du Canada (en particulier John Murray) et à des collaborateurs de confiance (en particulier David Laidler de la University of Western Ontario) dans la mise en oeuvre de leur prise de position. Ce chapitre montre que d'autres économistes ont été au centre des débats. Le plus important est sans doute Thomas Courchene, professeur à l'Université Queen's, qui a publié plusieurs textes sur l'idée d'une union monétaire et qui est co-auteur du document intitulé *From Fixing to Monetary Union: Options for North American Currency Integration*, publié en juin 1999 par la C.D. Howe Institute. Courchene, qui a préparé ses principales réflexions sur l'idée d'une UMNA alors qu'il était chercheur invité en Allemagne (et durant cette période où l'on élaborait l'intégration monétaire européenne),⁹ est particulièrement préoccupé par le phénomène de la régionalisation des monnaies et souhaite que, dans le court terme, un taux de change fixe soit établi entre le dollar canadien et la devise américaine. Le second auteur du document de la C.D. Howe Institute est Richard G. Harris, professeur à l'Université Simon Fraser. Il écrivait en 1993 que : « North American free trade and currency stability within the continent go hand in hand —

⁸Fortin, Pierre, « Slow Growth, Unemployment and Debt: What Happened? What Can We Do? », dans Thomas Courchene (dir.), *Stabilization, Growth and Distribution: Linkages in the Knowledge Era*, Kingston, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 1994, page 102.

⁹Voir l'avant-propos dans Thomas Courchene, « Towards a North American Common Currency: An Optimal Currency Area Analysis », dans Thomas Courchene (dir.), *Room to Manoeuvre? Globalization and Policy Convergence*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, page 271.

free trade and flexible rates are inherently inconsistent¹⁰. » Ses positions se rapprochent des préférences de Robert Mundell, professeur à l'Université de Chicago. Ce dernier explique que, puisque les pressions inflationnistes sont faibles autant pour le Canada que pour les États-Unis, il devient encore plus important de s'attarder à la stabilité du taux de change. Il donne son appui à l'idée d'un taux de change fixe mais ajustable.¹¹

Pour leur part, les économistes Herbert G. Grubel, de l'Université Simon Fraser, et Edward A. Carmichael, de la banque d'investissements J.P. Morgan, disent souhaiter une intégration formelle de la gouverne de la politique monétaire canadienne à celle menée par la Réserve fédérale américaine, y voyant une façon d'amener une coopération régionale vers des objectifs uniformes en matière d'inflation et de stabilité financière.¹² Ils cherchent une solution au fait que, selon eux, les banques centrales nationales ont trop souvent tendance à se montrer vulnérables aux pressions politiques à l'égard de la création d'emploi et, par conséquent à faire preuve de laxisme dans l'orthodoxie monétaire.¹³ Dans un document publié par la Fraser Institute en septembre 1999, Grubel évoque l'idée d'une monnaie commune pour l'Amérique du Nord, laquelle accompagnerait une nouvelle banque centrale supranationale.¹⁴ Finalement, Robert A. Pastor de American University, de même que Gary C. Hufbauer et Jeffrey J. Schott

¹⁰Harris, Richard G., *Trade, Money and Wealth in the Canadian Economy*, Toronto, C.D. Howe Institute, septembre 1993, page 59.

¹¹Lecours, Rudy, « Un Prix Nobel prône un taux fixe entre le huard et le dollar américain », dans *La Presse*, 9 janvier 2004, page 10; Corcoran, Terence, « A new dollar proposal », dans *National Post*, 29 septembre 2000, page C19.

¹²Grubel, Herbert G., *op. cit.*, septembre 1999; Carmichael, Edward A., *Canada's Dollarization Debate: Economic and Policy Research*, New York, J.P. Morgan Chase Bank, mai 2002.

¹³Grubel, Herbert G., « Life with the Amero », dans *Financial Post*, 14 avril 1999, page C7.

¹⁴Grubel, Herbert G., *op. cit.*, septembre 1999, page 5.

de la Institute for International Economics, disent souhaiter une concertation régulière mais informelle entre les principaux dirigeants des banques centrales des pays de l'ALÉNA.¹⁵

Il est important de noter que ces discussions, en plus de s'imposer dans les milieux universitaires, font aussi leur chemin dans la sphère politique. Devant l'inquiétude générale face à l'avenir de la devise canadienne, certains représentants des partis politiques de la scène fédérale ont pris position. Dans le parti de gouvernement, quelques uns se sont rangés du côté intégrationniste alors que l'idée d'une UMNA aurait été discutée lors d'une rencontre spéciale du cabinet fédéral les 30 et 31 juillet 1999.¹⁶ Par exemple, Maurizio Bevilacqua, alors qu'il est président du comité des Finances de la Chambre des communes, dit croire que le gouvernement doit faire de l'Amérique du Nord « 'a powerful, integrated economic unit where people benefit from economies of scale, productivity, efficiency and specialization' »¹⁷. » De plus, les ministres Pierre Pettigrew (qui est un ardent partisan de l'élargissement de l'ALÉNA par une ZLÉA) et John Manley, tout en rappelant l'importance sur le court terme de garder le dollar canadien, vont dire appuyer des mesures qui amèneraient l'ALÉNA vers une forme de marché commun, de façon à permettre une plus grande mobilité de la main-d'oeuvre à la frontière.¹⁸ C'est ainsi que le columniste David Crane écrit dans le *Toronto Star* que : « A sharp divide is emerging in the Liberal party over the future direction of Canada — including our sovereignty and future

¹⁵Pastor, Robert A., *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2001, pages 116-117; Hufbauer, Gary C. et Jeffrey J. Schott, *op. cit.*, janvier 2004, page 16.

¹⁶Walker, William « PM seeks freer trade in Americas », dans *Toronto Star*, 30 juin 1999, page A6.

¹⁷Cité dans Luiza Chwialkowska, « Our Future is Continental: Key MP », dans *National Post*, 2 août 2001, page A1.

¹⁸Voir, entre autres, Anne Dawson, « Pettigrew confirms push to add labour to NAFTA », dans *National Post*, 26 octobre 2002, page A1.

relationship to the United States¹⁹. »

À différents moments, des représentants du Parti réformiste (plus tard nommé l'Alliance canadienne) diront souhaiter débattre des principales questions soulevées.²⁰ Par contre, les principaux partisans d'une UMNA sont les représentants du Bloc québécois et leur position s'inscrit dans une continuité avec celle donnée par certains membres du Parti québécois. Le 15 mars 1999, le Bloc québécois lance une proposition qui a comme objectif de mettre sur pied un comité parlementaire spécial chargé d'étudier « la possibilité, pour le Canada, de participer à la création d'une union monétaire panaméricaine ». ²¹ (La motion est rejetée par une majorité de députés de la Chambre des communes mais le Comité sénatorial sur les activités bancaires, les échanges et le commerce va organiser une table ronde sur la question, le 25 mars 1999.²²) Par ailleurs, un de ses représentants, Richard Marceau, donne l'argument suivant : « Lorsqu'on regarde l'évolution des taux d'escompte canadien et américain depuis 50 ans, force est de constater que l'indépendance de la politique monétaire canadienne n'est qu'une vue de l'esprit²³. »

Le Bloc québécois va lier sa position favorable à l'idée d'une ZLÉA à celle sur

¹⁹Crane, David, « Debate on U.S. integration is joined », dans *Toronto Star*, 27 janvier 2002, page C2.

²⁰Voir, par exemple, Daniel LeBlanc, « Youthful Reform, Bloc MPs urge united alternative currency », dans *The Globe and Mail*, 5 juin 1999, page A4; Crane, David, « Economic integration, political obliteration », dans *Toronto Star*, 13 décembre 2001, page C2.

²¹Chambre des communes, *Débats des Communes : Initiatives ministérielles*, Ottawa, 15 mars 1999, page 12836.

²²Carr, Jack, Courchene, Thomas, Crow, John W., Grubel, Herbert G. et Bernard Wolf, *op. cit.*, été 1999, pages 5-13.

²³Marceau, Richard, « Pour la création d'une union monétaire panaméricaine », dans *Revue parlementaire canadienne*, été 1999, page 4.

l'intégration monétaire entre les trois pays de l'ALÉNA.²⁴ Dans une conférence prononcée en novembre 2004, le chef du Parti, Gilles Duceppe, s'inspire du modèle européen pour lancer l'idée de la création d'un institut monétaire des Amériques.²⁵ Pour sa part, le premier ministre du Québec, Bernard Landry, se prononce sur une éventuelle UMNA en mars 2002 en disant que le gouvernement fédéral fait preuve « 'd'un nationalisme un peu désuet' »²⁶ en refusant d'étudier les propositions de changement. Pour lui, « 'prétendre que la monnaie commune est une perte de souveraineté voudrait dire que la France n'est plus un pays souverain, ou que l'Allemagne et tous ceux qui participent à la zone euro ont renoncé à leur souveraineté' »²⁷.

Cette position au sujet d'un abandon complet de la devise rejoint celle d'économistes comme Jeffrey Rubin et Sherry Cooper, eux qui soutiennent que le Canada doit envisager des changements à sa politique monétaire avant que le dollar n'atteigne une valeur qui soit en deçà de 0,60 dollar américain (une situation qu'ils voient comme inévitable).²⁸ Par contre, nous montrons à la section 4.3 que la communauté d'affaires est divisée sur la question. Pendant que certains comme Paul Tellier, alors qu'il est président-directeur général du Canadien National, et Claude Blanchet, président de la Société générale de financement du Québec, disent souhaiter

²⁴Rodrigue, Isabelle, « Monnaie commune : le Bloc veut relancer le débat », dans *Le Soleil*, 10 janvier 2002, page A7.

²⁵Vallières, Martin, « Gilles Duceppe devant l'Economic Club de Toronto : 'Le Québec et le Canada se nuisent' », dans *La Presse*, 13 novembre 2004; page A13.

²⁶Cité dans Pascale Breton, « Dollar américain : Landry invite Ottawa à réfléchir », dans *La Presse*, 7 mars 2002, page A8.

²⁷Cité dans *Ibid.* Voir également Bernard Landry, « De l'intégration économique à l'intégration monétaire ? », dans *Le Soleil*, 19 avril 2000, page B14.

²⁸Rubin, Jeffrey, « Hands-off approach punishing the loonie », dans *The Globe and Mail*, 9 août 2001, page B8; Cooper, Sherry, « Time for U.S. loonie: Like it or not, the U.S. dollar is simply too strong for us », dans *Financial Post*, 9 novembre 2001, page FP13.

des changements structurels à la politique monétaire du Canada,²⁹ des groupes comme le CCCE choisissent de s'éloigner de ces discussions, jugeant que « the debate itself was not worth the traumatic clash it would provoke with economic nationalists³⁰. » De plus, la Chambre de commerce du Canada et le Conference Board of Canada ont dit préférer un maintien du système de taux de change flottant à toute intégration monétaire.³¹ En fait, les grandes entreprises canadiennes et les grandes banques sont peu intéressées par le sujet d'une possible UMNA. Pourtant, cela n'empêchera pas les économistes de persister. En effet, lorsque la valeur du dollar canadien aura fait des gains importants par rapport à celle du dollar américain à partir de l'été 2003, les économistes y trouveront une situation qui, dans une perspective canadienne, favorise une négociation menant à la création d'une UMNA. (Après le creux de 0,6202 dollar américain atteint le 18 janvier 2002, le dollar canadien était transigé à une valeur de 0,7492 dollar américain le 18 juin 2003 et atteindra une valeur de 0,7880 dollar américain le 9 janvier 2004. Le 26 novembre 2004, le dollar canadien a terminé la journée des transactions à une valeur de 0,8504 dollar américain.) Ils ajoutent alors les larges fluctuations de la valeur du dollar comme autre problème lié au système de taux de change flottant, disant que la volatilité et l'imprévisibilité représentent des coûts qui placent le Canada dans une position

²⁹Normand, François, « L'adoption du dollar américain serait inévitable », dans *Les Affaires*, 2 février 2002, page 4; Scofield, Heather, « Move toward common currency speeds up », dans *The Globe and Mail*, 22 avril 2000, page B5.

³⁰Wallace, Bruce, *op. cit.*, 5 juillet 1999, page 18.

³¹Chambre de commerce du Canada, « Canada-US Integration: Directions for the Future », cité dans Gouvernement du Canada, *Partenaires en Amérique du Nord : cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*, Comité permanent de la Chambre des communes sur les Affaires étrangères et le commerce international, Ottawa, Ministère des travaux publics et des services gouvernementaux, décembre 2002, page 217; Barrett, Charles A. et Hugh Williams, *Renewing the Relationship: Canada and the United States in the 21st Century*, Conference Board of Canada, printemps 2003.

désavantageuse.³²

Dans ce chapitre, nous décrivons les principales propositions des économistes et les bases de leur argumentation. Ensuite, nous analysons la réaction américaine à la discussion sur une éventuelle UMNA, cherchant à voir comment elle a influencé le cours des débats au Canada et la stratégie des représentants de l'État canadiens. Nous présentons cette stratégie à la section 4.4 alors que nous expliquons que les gouvernants canadiens ont voulu établir une distinction claire entre la discussion sur les fluctuations de la valeur de la devise et celle sur l'idée d'une fixité du taux de change. Ils souhaitent amener quelques groupes influents ayant une position ambivalente sur l'idée d'une UMNA à étudier l'idée d'un autre projet, soit celui d'une possible union douanière nord-américaine. À la section 4.5, nous décrivons ce déplacement en expliquant pourquoi les représentants de l'État ont choisi un tel parcours.

Alors que les propos de l'ambassadeur américain au Canada Paul Cellucci, entre autres, permettent de déterminer la préférence initiale des gouvernants américains sur l'idée d'une UMNA, nous obtenons des indications importantes sur celle des gouvernants canadiens en consultant le rapport du comité permanent de la Chambre des communes sur les Affaires étrangères et le commerce international publié en décembre 2002. Dans *Partenaires en Amérique du Nord : cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*, on retrouve une section sur une possible UMNA³³ ainsi que des arguments clés sur la base desquels les membres du comité rejettent toute action politique sur l'intégration monétaire mais disent

³²Thorpe, Jacqueline, « Common currency good for Canada, economists argue », dans *Financial Post*, 10 novembre 2004, page FP2...

³³Gouvernement du Canada, *op. cit.*, décembre 2002, pages 217-232.

souhaiter une étude approfondie sur le bien-fondé d'unions douanières sectorielles où, par exemple, l'industrie de l'acier servirait de prototype.³⁴ Nous voyons ce rapport comme un jalon important du débat et un élément central dans la prise de position des représentants de l'État canadiens. Par ailleurs, nous notons que, dans le cadre de leurs travaux, les membres du comité ont rencontré des représentants de l'État américains (en particulier des représentants du secrétariat au Commerce). Ces discussions ont sans doute guidé l'orientation générale des recommandations présentées dans le rapport, mais elles deviennent aussi, en y ajoutant les autres discussions exploratoires menées par les représentants de l'État canadiens auprès de leurs homologues, un des éléments qui guidera les actions des gouvernants canadiens durant la discussion informelle. Nous souhaitons montrer que, tout comme lors de la première étude de cas, ces discussions exploratoires sont au centre de l'élaboration du projet politique autour duquel sont préparées les préférences initiales et définitives.

4.1 L'idée d'une union monétaire telle que présentée par les économistes

Au moment où le débat public sur l'avenir du dollar canadien a lieu, douze pays d'Europe de l'Ouest préparent une transformation qui, selon Mundell, « may be the most important event in the history of the international monetary system since the [American] dollar took over from the pound the role of dominant currency in World War I³⁵. » La création d'une monnaie unique européenne, en plus d'être une pièce maîtresse de la construction politique

³⁴ *Ibid.*, pages 203-206 et 215-217.

³⁵ Mundell, Robert, « The Case for the Euro — II », dans *Wall Street Journal*, 25 mars 1998, page A22.

qu'est l'Union européenne, donne un élan majeur à cette vision d'un monde dominé par trois grands blocs régionaux à l'intérieur desquels une seule monnaie s'imposerait, soit le yen japonais pour l'Asie de l'Est, l'euro pour l'Europe et le dollar américain pour les Amériques. Alors que Ricardo Hausmann soutient qu'un monde où on ne retrouverait qu'un nombre limité de monnaies serait plus logique et plus stable,³⁶ Zanny Minton Beddoes dit qu'à l'avenir, « regional currencies will prove the best route to reconciling the economic imperatives of increasing international capital mobility with the political realities of the nation-state³⁷. »

Pour les économistes canadiens, il ne fait pas de doute que le dollar canadien n'est qu'une devise secondaire parmi l'éventail des monnaies mondiales, ne constituant que pour une infime partie (estimée à environ trois pour cent) du volume des échanges quotidiens sur les marchés internationaux de change. Ils s'entendent aussi pour voir le Canada comme étant ancré dans le bloc régional dominé par les États-Unis, une situation rendue encore plus définitive et incontournable par les accords de libre-échange de 1989 et 1994. En ce sens, alors que la valeur des principales monnaies du monde est menée par des indicateurs comme la croissance, la productivité, l'inflation, les niveaux d'imposition et le ratio de la dette nationale, le dollar canadien réagit le plus souvent aux impondérables de sa position dans l'environnement économique de l'Amérique du Nord. C'est en tenant compte de cette situation qu'un certain nombre d'entre eux proposent des changements structurels à l'approche industrielle du Canada,

³⁶Hausmann, Ricardo, « Should There Be Five Currencies or One Hundred and Five? », dans *Foreign Policy*, automne 1999, pages 65-79. La prédiction d'un monde où on ne retrouverait qu'une seule monnaie est lancée en 1984 par Richard Cooper, « A Monetary System for the Future », dans *Foreign Affairs*, automne 1984, pages 166-184. L'idée d'une monnaie mondiale remonte par contre plus loin. Keynes et Dexter White proposaient respectivement le « bancor » et le « unitas » à la conférence de Bretton Woods.

³⁷Beddoes, Zanny Minton, « From EMU to AMU? The Case for Regional Currencies », dans *Foreign Affairs*, juillet-août 1999, page 8.

que ce soit à partir d'un changement au système de taux de change ou encore par une intégration du système monétaire canadien à celui mené par la Réserve fédérale américaine.

Toutefois, selon Courchene et Harris, ainsi que Grubel, l'adoption du dollar américain comme monnaie ayant cours légal n'est pas l'option à favoriser.³⁸ Le principal argument invoqué pour rejeter ce dernier projet est la perte totale d'influence que subirait le Canada en ce qui concerne la politique monétaire (présenté par la quasi disparition de la Banque du Canada et, par effet d'entraînement, des avantages que procure à un pays le fait d'avoir une banque centrale qui a tous les pouvoirs qui lui revient) et l'intégration complète des secteurs financiers canadiens dans le créneau américain. Selon eux, il serait largement préférable pour le Canada de participer à une UMNA où une nouvelle monnaie commune serait partagée par le Canada, les États-Unis et le Mexique.

En fait, l'idée derrière une UMNA où on assisterait à la création d'une monnaie commune est inspirée de la mise en oeuvre de l'union monétaire européenne (UME), partie prenante d'un nouvel ordre politique européen préparé depuis la fin des années 1950. Ce projet qui a, au départ, amené onze pays à abandonner leurs monnaies nationales et à adopter une nouvelle devise nommée euro, a guidé plusieurs réflexions menées à partir de la théorie des zones monétaires optimales telle qu'élaborée par Mundell.³⁹ En bref, cette théorie reprend une vision de la monnaie telle que présentée par Karl Menger et suppose que les agents économiques seront tout d'abord préoccupés par les coûts de transaction qui accompagnent l'utilisation de

³⁸ Courchene, Thomas et Richard G. Harris, *From Fixing to Monetary Union: Options for North American Currency Integration*, Toronto, C.D. Howe Institute, juin 1999, pages 20-22; Grubel, Herbert G., *op. cit.*, septembre 1999, pages 26-27.

³⁹ Mundell, Robert, « A Theory of Optimum Currency Areas », dans *American Economic Review*, septembre 1961, pages 657-665; Mundell, Robert, *op. cit.*, 1968.

plusieurs devises comme unités de compte des échanges à l'intérieur d'un espace économique donné.⁴⁰ Dans un monde où les frontières commerciales disparaissent et où le bilan économique d'un pays industrialisé doit se mesurer à celui de ses voisins géographiques, les coûts liés à la conversion des monnaies et à l'utilisation d'un système de taux de change flottant deviennent des obstacles à la compétitivité internationale. Lorsque des espaces économiques forment une zone monétaire optimale, il devient souhaitable qu'une seule monnaie soit utilisée.

En Europe de l'Ouest, la commission présidée par Jacques Delors a jugé que l'intégration économique mise en place depuis la création de la CECA en 1951 mais surtout depuis l'instauration du SME en 1979, avait amené une interdépendance commerciale, une symétrie des chocs économiques, un contexte toujours plus favorable à la mobilité des facteurs de production (biens, services, capitaux et main-d'oeuvre) et une convergence des politiques publiques suffisamment grande pour qu'une monnaie unique soit partagée par les pays membres du marché unique européen.⁴¹

Bien que certains disent avoir un doute sur la pertinence de la théorie des zones monétaires optimales pour expliquer la création de l'UME,⁴² il n'en demeure pas moins que l'on a présenté Mundell comme l'un des principaux architectes de l'euro⁴³ et qu'une attention renouvelée a été donnée à la théorie et aux avantages nationaux tirés d'une participation à une

⁴⁰ Menger, Karl, « On the Origin of Money », dans *Economic Journal*, juin 1892, pages 239-255.

⁴¹ Commission of the European Communities, « One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union », dans *European Economy*, octobre 1990.

⁴² Voir, entre autres, Martin Feldstein, « The European Central Bank and the Euro: The First Year », dans *Journal of Policy Modeling*, mai 2000, pages 345-354; Willett, Thomas D., « Some Political Economy Aspects of EMU », dans *Ibid.*, pages 379-389.

⁴³ Salvatore, Dominick, « Robert Mundell: Three Brilliant Ideas; One Nobel », dans *Ibid.*, pages 305-309.

zone monétaire plus large dans les années qui ont menées à la création de l'euro. Ainsi, Courchene lance sa proposition pour une UMNA en novembre 1998 en soutenant que, selon lui, « Canada is no longer appropriately viewed as an optimal currency area, in the sense of justifying a stand-alone, freely-floating currency. On the grounds of enhancing transactions efficiency, of accommodating external shocks, and of maximizing the opportunities presented by increasing North American integration, among others, the appropriate currency reach for Canada and Canadians includes the U.S. dollar area⁴⁴. »

La situation européenne a amené Courchene à prédire que : « The transition to NAMU [union monétaire nord-américaine] would presumably follow the Euro model⁴⁵. » Cette vision est reprise par Grubel, lui qui dit souhaiter la création d'une banque centrale supranationale constituée selon les mêmes bases que la Banque centrale européenne.⁴⁶ Plusieurs partisans d'une UMNA s'inspirent donc de l'UME et anticipent, dans l'éventualité d'un succès à moyen terme de ce projet, un environnement monétaire mondial où « the political acceptability of currency unions will surely increase⁴⁷. » En ce sens, ils préviennent que le contexte mondial change et que cela pourrait amener le gouvernement américain à étudier de nouveaux scénarios touchant sa devise et sa politique monétaire.

À la base, on semblait voir dans une UMNA une façon d'éliminer les coûts de conversion pour la monnaie du partenaire avec qui le pays a une relation commerciale intense,

⁴⁴Courchene, Thomas, *op. cit.*, 1999, page 312.

⁴⁵*Ibid.*, page 324.

⁴⁶Grubel, Herbert G., *op. cit.*, septembre 1999, page 5.

⁴⁷Beddoes, Zanny Minton, *op. cit.*, juillet-août 1999, page 12.

où des biens et des services représentant une valeur de 1,9 milliard de dollars américains sont échangés à chaque jour.⁴⁸ L'utilisation d'une monnaie commune aurait aussi l'avantage de réduire l'élément de volatilité lié aux fluctuations permanentes de la valeur du dollar canadien lorsque mesuré au dollar américain. Tel qu'expliqué en introduction à ce chapitre, la période de déclin de la valeur du dollar a été rattachée à toute une série de difficultés chroniques touchant l'économie du Canada et, sur une base structurelle, a créé une incertitude vue comme un obstacle aux investissements et au commerce international. De plus, les variations continues du taux de change en viennent généralement à donner des taux d'intérêts majorés.⁴⁹

Devant une bonne performance du dollar américain sur les marchés financiers internationaux, un dollar canadien faible devient le symbole d'une économie qui n'arrive pas à se mesurer à celle de son voisin. Il persiste pourtant un retard marqué et grandissant dans la productivité de la main-d'oeuvre canadienne par rapport à celle américaine, un phénomène tout particulièrement observable entre 1996 et 2000.⁵⁰ Une étude publiée en mars 2001 par le gouvernement fédéral montre que, mesurée en PIB par heure de travail, la productivité américaine est alors environ de dix-neuf pourcent plus élevée que son équivalent canadien.⁵¹ On dira que les écarts sont principalement créés par les différences dans la taille et la croissance

⁴⁸ Tiré de [http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/mtb200402f.pdf/\\$FILE/mtb200402f.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/mtb200402f.pdf/$FILE/mtb200402f.pdf) (consulté le 22 novembre 2004);

⁴⁹ Puisque les investisseurs se retrouvent devant la possibilité d'une dévaluation de leurs investissements à travers une dévaluation du dollar, une prime de risque est généralement incluse dans leurs calculs. Cela explique pourquoi les emprunteurs canadiens paient des taux d'intérêt qui sont plus élevés que ceux qui auraient cours sous un système de taux de change fixe.

⁵⁰ Fortin, Pierre, « La productivité canadienne, à quand le rattrapage ? », dans *ISUMA - Revue canadienne de recherche sur les politiques*, printemps 2002, page 44.

⁵¹ Industrie Canada, *Atteindre l'excellence : investir dans les gens, le savoir et les possibilités*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services, mars 2001, page 14.

du secteur manufacturier ainsi que de ceux des technologies de l'information et des communications. Il en résulte un revenu réel plus bas au Canada qu'aux États-Unis et des chiffres décevants quant à la part des investissements directs étrangers qu'obtient le Canada. Certains s'intéressent alors au phénomène du déplacement de travailleurs canadiens vers les États-Unis et montrent que ce sont ceux les plus éduqués qui ont le plus tendance à quitter le pays.⁵²

Alors que David Dupuis et David Tessier étudient l'incidence de la faible productivité sur le taux de change,⁵³ Courchene et Harris pensent plutôt que la relation inverse est celle qu'il faut examiner et ils expliquent que le déclin dans la valeur du dollar amène une croissance de la productivité plus lente au Canada qu'aux États-Unis. Selon eux, l'écart de performance entre le Canada et les États-Unis tire ses origines des caractéristiques de base du régime de taux de change. Ils suggèrent que le système de taux de change flottant permet une trop grande dépréciation du dollar canadien et crée un déséquilibre qu'ils lient à ce que l'on nomme un « misalignment problem ». En ce sens, la valeur nominale du taux de change (le prix auquel est échangé la monnaie canadienne contre la monnaie américaine) ne reflèterait pas correctement la performance économique du pays et s'éloignerait de sa valeur à long terme, représentée par le taux de change réel (obtenu en incluant les variations nationales dans les taux d'inflation lors

⁵²Nadeau, Serge, Whewell, Lori et Shane Williamson, « La question de l'exode des cerveaux », dans *ISUMA - Revue canadienne de recherche sur les politiques*, printemps 2000, pages 154-157. Voir aussi John F. Helliwell, *op. cit.*, 2002, pages 145-176.

⁵³Étudiant l'impact de la productivité sur le taux de change réel, Dupuis et Tessier montrent empiriquement que, dans le cas du Canada, ce lien est non significatif. Ils expliquent que le ratio des dépenses publiques au PIB (la taille de l'État) et le prix des produits de base seraient des facteurs explicatifs beaucoup importants des variations dans le taux de change. Dupuis, David et David Tessier, *Une analyse empirique du lien entre la productivité et le taux de change réel Canada-É.-U.*, Ottawa, Banque du Canada (document de travail 2000-22), 2000, page 13.

du calcul du taux de change nominal).⁵⁴ Les investisseurs seraient donc indûment tentés de s'orienter vers des domaines d'activités qui, à long terme, ne seront pas fructueux. Le marché leur enverrait ainsi des signaux trompeurs et cette situation retarderait les rectifications qui devraient normalement être mises en oeuvre.

Comme élément additionnel à étudier dans l'évaluation de la performance économique, on ne peut oublier de mentionner que les entreprises canadiennes sont généralement de grands importateurs d'équipements de technologie d'information et de communication en provenance des États-Unis. Un dollar faible rend ces acquisitions beaucoup plus dispendieuses, le tout ayant une incidence sur la compétitivité des entreprises et donc sur la productivité générale des secteurs industriels du pays. Dans l'ensemble, on retrouve donc un certain appui à l'égard d'un taux de change favorisant les exportations canadiennes mais il semble bien que plusieurs préoccupations se soient regroupées à l'intérieur de la question du taux de change et qu'on y aurait trouvé une explication du retard économique structurel qu'aurait pris le Canada par rapport aux États-Unis.

En somme, les économistes semblent s'entendre *a priori* pour dire que la nature asymétrique du rapport de force économique entre le Canada et les États-Unis fait en sorte que certains avantages obtenus de l'utilisation d'une monnaie nationale distincte perdent de leur valeur et que, en parallèle, certains coûts prennent une grande importance. Mais est-ce là un critère d'évaluation suffisant pour amener le Canada à renoncer à son indépendance monétaire,

⁵⁴ Courchene et Harris expliquent que, sous un système de taux de change flottant, il incombe à chacun de reconnaître un écart problématique. « In the short run, the exchange rate responds primarily to capital movements, which, in turn, are induced by real or financial market shocks. A misalignment is judged to occur when, for long periods, these shocks seem to unlink exchange rates from economic fundamentals. » Courchene, Thomas et Richard G. Harris, *op. cit.*, juin 1999, page 5.

aussi ambiguë puisse-t-elle être ? Le prestige politique d'une souveraineté monétaire est-il suffisamment grand pour tenir un poids dans la balance et venir contrer certains coûts liés au maintien de restrictions à l'intégration économique canado-américaine ?

L'économiste Pierre Fortin est l'un de ceux qui croient que l'instabilité du taux de change représente un inconvénient microéconomique qui vient dominer le reste des éléments. Il soutient qu'en arrimant sa politique monétaire à celle des États-Unis, le Canada donnerait à ses citoyens une hausse de leur niveau de vie.⁵⁵ Il propose donc de remplacer le système de taux de change flottant par un système de taux de change fixe. Un tel changement structurel pourrait prendre toute une série de formes distinctes mais nous nous limitons ici à une présentation succincte des principales caractéristiques d'un système de taux de change fixe.

Selon une première variante, le Canada pourrait adopter un taux de change fixe mais ajustable. Cette disposition, rejoignant celle observée au Canada entre 1962 et 1970, est connue comme une fixation molle. Fortin explique que, « sous un tel régime, la Banque du Canada s'engagerait moralement, dans le cours normal des choses, à gérer nos taux d'intérêt afin de contenir le taux de change à l'intérieur d'une bande étroite de fluctuations. Mais elle se réserverait le droit de réévaluer ou de dévaluer le dollar canadien par pure décision administrative dans une situation où apparaîtrait un 'déséquilibre fondamental'⁵⁶. »

Ce type d'arrangement monétaire était une pièce maîtresse de l'ordre de Bretton Woods, un système créé en 1944 autour d'ajustements concertés à la balance des paiements des pays et

⁵⁵Fortin, Pierre, « Imiter l'Europe... de la bonne manière », dans *L'Actualité*, 15 mars 1999, page 42.

⁵⁶Fortin, Pierre, « Le dilemme monétaire canadien : Fixer ou laisser flotter la monnaie ? », dans *La Presse*, 19 avril 2000, page B3.

de systèmes de taux de change fixe mais ajustables. Cet ordre s'est toutefois effondré au début des années 1970 en raison des difficultés économiques et politiques liées aux réalignements des devises. Les banques centrales tentaient généralement d'éviter les réévaluations même lorsqu'elles s'imposaient, entraînant ainsi des crises monétaires importantes lorsque les spéculations à l'endroit d'une monnaie prenaient une direction radicale en un seul sens. Ces crises contraignaient les gouvernements à remplacer leur système de taux de change fixe par un système de taux de change flottant. À ce sujet, Maurice Obsfeld et Ken Rogoff ont montré que la durée de vie des systèmes de taux de change fixe mais ajustables est habituellement très courte et en ce sens peu souhaitable comme solution à moyen ou à long terme.⁵⁷ L'arrangement est donc instable puisque facilement révocable et maintient les coûts liés à l'utilisation d'une monnaie nationale distincte.

La seconde variante étudiée du système de taux de change fixe est celle d'une fixation dure où une banque centrale supranationale gère le régime monétaire et devient prêteur de dernier recours auprès des institutions financières des pays membres. La monnaie du partenaire dominant pourra être adoptée ou une nouvelle monnaie commune pourra être créée. Aux sections 4.2 et 4.3, nous expliquons par contre que cette dernière option est peu envisageable compte tenu de la relation de pouvoir asymétrique entre le Canada et les États-Unis, ainsi que du prestige traditionnel donné à la devise américaine sur les marchés internationaux.

Si les monnaies nationales des différents partenaires sont maintenues, elles seront

⁵⁷ Obsfeld, Maurice et Kenneth Rogoff, « The Mirage of Fixed Exchange Rates », dans *Journal of Economic Perspectives*, automne 1995, pages 73-96. Parmi les exemples de situations où un tel régime de taux de change a fonctionné sur une longue période (l'Autriche et l'Allemagne; les Pays-Bas et l'Allemagne), on note que, bien qu'ajustable, le taux était, tout compte fait, sous une fixation dure. L'engagement politique à suivre une marge de fluctuation très étroite a mené à la longévité de ces régimes.

sujettes à un taux de change fixé par voie législative. Dans le cas nord-américain, un tel système imposerait une intégration du système bancaire canadien à celui américain, de façon à obtenir une élimination totale des coûts des transactions transfrontalières. Le solde commercial du Canada déterminerait alors sa base monétaire.⁵⁸ Selon Grubel, cette proposition aurait l'avantage d'amener le Canada à se départir d'une politique monétaire qui donne une dépendance excessive envers l'économie liée à la transformation des matières premières et qui retarde le déplacement vers des secteurs industriels liés aux nouvelles technologies.⁵⁹ Il ajoute qu'un système de taux de change fixe mènerait également à une plus grande discipline fiscale chez les gouvernants. (Ce dernier argument est par contre rejeté par Laidler et Shay Aba qui rappellent que le gouvernement du Canada, au milieu des années 1990, a réussi, même sous un système de taux de change flottant, à s'imposer des choix difficiles l'amenant à rééquilibrer son budget et à réduire le ratio de la dette publique par rapport au PIB. Ces auteurs soulignent que le tout a été fait sans perturber la stabilité du taux d'inflation.⁶⁰)

Pour résumer, on dira que ceux et celles qui préconisent l'adoption d'un taux de change fixe croient que les principaux avantages à en tirer pour le Canada seraient une croissance dans les échanges commerciaux, une réorganisation stratégique des activités d'investissements et une impulsion envers une restructuration économique dans les régions qui misent sur l'exportation de matières premières pour lesquelles le prix de vente est fixé mondialement.

⁵⁸Cela se distingue d'un système de taux de change flottant alors que dans ce dernier cas, le taux de change est déterminé par les fluctuations de l'offre et de la demande liées à la devise.

⁵⁹Grubel, Herbert G., *op. cit.*, septembre 1999, pages 12 et 14.

⁶⁰Laidler, David et Shay Aba, *Productivity and the Dollar: Commodities and the Exchange Rate Connection*, Toronto, C.D. Howe Institute, février 2002, page 11.

Cependant, ce ne sont évidemment pas tous les économistes qui appuient les demandes de changement et plusieurs ont donné une réplique à ceux prônant une approche continentaliste-intégrationniste. Par exemple, Laidler et Aba, mais aussi Murray et Mario Seccareccia, se sont dit incrédules face à un système de taux de change fixe soit en montrant qu'une telle politique monétaire ne donnerait pas nécessairement (ou aussi aisément que certains ne le prétendent) les avantages annoncés, ou en suggérant qu'il n'est pas indispensable de passer à un tel système pour obtenir les transformations structurelles souhaitées.⁶¹ En revanche, ils rappellent qu'un système de taux de change flottant donne au pays une politique monétaire indépendante, laquelle permet à la banque centrale d'avoir une emprise sur les niveaux d'inflation puisque c'est elle qui contrôle la création de la monnaie. Ce pouvoir illimité de création de la monnaie est fondamental en vue d'assurer la confiance des marchés envers une devise.

Ils font ensuite remarquer qu'un des avantages tirés est celui des revenus de seigneurage obtenu par l'entité qui crée cette monnaie. Pour la Banque du Canada, les revenus en intérêt tirés de l'impression des billets de banque ont, durant les dernières années, fluctué entre 1,7 et 2,2 milliards de dollars annuellement.⁶² Ils diront également que l'utilisation d'une monnaie nationale permet à la banque centrale de devenir le prêteur de dernier recours auprès des institutions bancaires privées. En pratique, l'idée de pouvoir gérer une crise financière (qui pourrait être causée par l'insolvabilité d'une banque privée) demeure un atout important pour

⁶¹ *Ibid.*; Murray, John, « Going With the Flow: The Benefits of a Floating C\$ », dans *Canadian Business Economics*, décembre 1999, pages 15-26; Seccareccia, Mario, « Is Dollarization a Desirable Alternative to the Monetary Status Quo? A critical evaluation of competing currency arrangements for Canada », dans *Studies in Political Economy*, automne 2003 - hiver 2004, pages 91-108.

⁶² Tiré de <http://www.banqueducanada.ca/fr/documents/bg-m3-f.htm> (consulté le 21 août 2003).

le gouvernement central d'un pays.⁶³ Finalement, un autre argument dira qu'un système de taux de change flottant permet à un pays d'absorber plus facilement les chocs exogènes qui s'imposeront sur son économie.

Sur ce dernier point, on note qu'une dévaluation monétaire est souvent vue comme un ajustement efficace face à un ralentissement économique causé par une baisse des niveaux d'exportations. Lorsque deux entités économiques sont liées par une seule monnaie (ou par un taux de change fixe) et ne sont pas touchés par les mêmes chocs exogènes, des ajustements au taux de change de l'économie qui subit un ralentissement pourront avoir des effets dévastateurs sur la stabilité des prix et des salaires dans l'économie qui a été épargnée par le choc. Une politique monétaire indépendante permettrait donc à un acteur économique de protéger ses secteurs économiques les plus vulnérables face à la concurrence étrangère et d'éviter une déflation devant un choc exogène.

Pour donner un exemple, rappelons qu'une des principales sources de ces chocs est les fluctuations dans les prix mondiaux des matières premières. Puisque le Canada est un exportateur de matières premières, lorsque les prix mondiaux baissent, la valeur du dollar canadien subit une pression à la baisse (ce phénomène étant dû au fait que les exportateurs ont alors une baisse des entrées d'argent en devise nationale). Ces cycles deviennent problématiques lorsque l'on ajoute à l'équation le fait que les États-Unis sont un pays importateur de matières premières (la valeur du dollar américain prend donc une direction

⁶³ On pourrait penser que cet élément est sans trop d'importance pour un pays industrialisé comme le Canada mais il faut tout de même rappeler que la Banque du Canada a dû utiliser ce pouvoir d'intervention en 1985 alors que deux petites banques à charte ne pouvaient plus rembourser leurs dettes. Les prêts de dernier recours ont ainsi empêché cet incident de prendre de grandes proportions puisqu'ils ont fait en sorte que les autres institutions bancaires n'ont pas eu à amortir l'impact de ces faillites.

opposée à celle du dollar canadien lorsque l'on voit des fluctuations des prix mondiaux des matières premières). Le système de taux de change flottant permet, dans une telle situation, d'absorber un tel choc par une dévaluation de la monnaie.⁶⁴ Sans ce type d'ajustement, les pressions des fluctuations dans les prix mondiaux des matières premières se feraient sentir sur les prix et les salaires canadiens et auraient ainsi des répercussions beaucoup plus lourdes que celle d'une variation dans la valeur de la monnaie.⁶⁵

Il faut aussi noter qu'en passant à une forme d'union monétaire délimitée par un taux de change fixé irrévocablement, l'actuelle Banque du Canada serait reléguée au rôle de porte-parole de la division territoriale que représenterait le Canada à la Réserve fédérale américaine (ou à une nouvelle banque centrale nord-américaine). Le gouverneur de la Banque du Canada ajouterait sa présence au regroupement des douze présidents des divisions territoriales américaines et pourrait possiblement obtenir un siège permanent à l'organisme central de l'entité, ce que l'on nomme le *Federal Open Market Committee*.⁶⁶ Laidler y voit par contre un grave problème démocratique puisque la gestion de la politique monétaire canadienne serait soumise à une entité décisionnelle à travers laquelle ses membres n'auraient qu'une influence

⁶⁴ Friedman, Milton, *Essays in Positive Economics*, Chicago, The University of Chicago Press, 1966 [1953], pages 162-164.

⁶⁵ La valeur de cet argument est cependant atténuée par le fait que la valeur du dollar canadien a subi des déclin même en l'absence de chocs. Une étude de Morris Goldstein montre d'ailleurs que, dans les pays industrialisés, le lien entre la flexibilité du taux de change et les performances en matière d'échanges commerciaux et d'inflation est plutôt faible. Goldstein, Morris, *The Exchange Rate System: Lessons of the Past and Options for the Future*, Washington, D.C., Fonds monétaire international, juillet 1984.

⁶⁶ Sous la formule actuelle, 12 membres siègent au *Federal Open Market Committee*, soit 7 membres de la Réserve fédérale américaine, le président de la Réserve fédérale de New York et 4 gouverneurs qui sont choisis en alternance parmi les 11 autres Réserves fédérales qui constituent les États-Unis.

limitée (c'est-à-dire un vote sur un total de treize).⁶⁷ En ce sens, il est difficile de saisir comment la Réserve fédérale américaine serait responsable de ses actions devant l'électorat canadien.⁶⁸ On note aussi que les deux entités fonctionnent selon des structures institutionnelles fondamentalement différentes.⁶⁹

Dans un autre scénario, la Banque du Canada et la Réserve fédérale américaine pourraient s'entendre pour créer ce que l'on nomme une caisse d'émission. Cette forme d'arrangement a été régulièrement utilisée durant les années 1990 dans des pays d'Europe centrale comme l'Estonie (1992), la Lituanie (1994), la Bulgarie (1997), ainsi que la Bosnie-Herzégovine (1997). Une caisse d'émission a aussi été mise en oeuvre en Argentine en 1991 alors que ce pays cherchait à rétablir une confiance à l'égard de sa monnaie chez les marchés financiers. L'hyperinflation qui persistait dans ce pays avait convaincu les représentants de l'État d'établir le taux de conversion d'un peso argentin à un dollar américain. Cet arrangement a perduré jusqu'en décembre 2001.⁷⁰

⁶⁷Laidler, David, *The Exchange Rate Regime and Canada's Monetary Order*, Ottawa, Banque du Canada (document de travail 99-7), 1999, pages 11-12.

⁶⁸Grubel présente toutefois un contravis au sujet d'une banque centrale nord-américaine. Il croit que le Canada y verrait la possibilité de construire des alliances avec les représentants des divisions territoriales américaines qui présentent des bases économiques similaires à la sienne et rejette l'argument voulant que les douze représentants américains rechercheront unanimement des politiques monétaires qui seront opposées à celles souhaitées par le gouverneur canadien. Grubel, Herbert G., *op. cit.*, septembre 1999, page 16.

⁶⁹Laidler, David et William Robson, *No Small Change: The Awkward Economics and Politics of North American Monetary Integration*, Toronto, C.D. Howe Institute, juillet 2002, page 24.

⁷⁰La fixité du peso au dollar (et donc la surévaluation du peso) est un des éléments qui a mené à une crise monétaire importante en Argentine en décembre 2001. Le pays avait des problèmes de croissance économique qui était devenus plus importants suite à la dépréciation du real brésilien. La chute de la valeur de cette monnaie avait réduit considérablement la demande pour les produits d'exportation argentins. Dans une série d'annonces faites en catastrophe, le gouvernement argentin a décrété un moratoire sur le repaiement de sa dette extérieure et on a assisté à la démission du président Fernando de la Rúa et du ministre de l'Économie Domingo Cavallo. Ces difficultés en Argentine, et ce que l'on évalue être une piètre réponse de la part de la Réserve fédérale américaine face à la crise, a largement remis en cause les élans de l'Amérique du Sud vers une intégration monétaire impliquant les États-Unis.

Une caisse d'émission enlève toutefois tous les pouvoirs discrétionnaires normalement assurés à une banque centrale et, prenant le cas de l'Argentine, les pesos argentins ne pouvaient être émis que lorsque renforcés par la réserve d'un montant égal en dollars américains. Ce dernier point représente la principale caractéristique d'une caisse d'émission conventionnelle puisqu'en plus d'échanger sa monnaie nationale à partir d'une valeur fixe et prédéterminée avec celle du pays d'ancrage, le pays doit s'assurer que sa monnaie est renforcée par des réserves de la devise étrangère qui représentent au moins 100 pour cent de ses devises en circulation.

Ce type d'arrangement monétaire est par contre mieux adapté aux régimes coloniaux, aux pays dont le système bancaire est rudimentaire ou encore aux pays qui ont une histoire économique marquée par de larges hausses d'inflation et qui souhaitent ramener une certaine crédibilité dans leur ordre monétaire.⁷¹ Ainsi, il est difficile de voir comment le Canada pourrait se retrouver dans l'une de ces trois catégories d'autant plus qu'une caisse d'émission ferait en sorte que le taux des fonds à un jour de la Banque du Canada ne serait plus le taux dominant pour le système monétaire du pays. Une caisse d'émission poserait une certaine difficulté au système financier canadien en ce sens que ce dernier n'aurait plus une banque centrale canadienne capable d'émettre une quantité illimitée de billets de banque.

Finalement, on pourrait voir un remplacement pur et simple du dollar canadien par le dollar américain comme monnaie ayant cours légal au Canada. Des économistes comme Jack Carr et Bernard Wolf préviennent que, devant une union monétaire, l'adoption du dollar

⁷¹Walters, Alan et Steve H. Hanke, « Currency boards », dans Peter Newman, Murray Milgate et John Eatwell (dir.), *The New Palgrave Dictionary of Money & Finance*, volume 1, Londres, The Macmillan Press Ltd., 1992, pages 560-561.

américain par le Canada serait la seule option disponible (et qu'elle doit être évitée).⁷² La possibilité d'un tel arrangement doit être étudiée en raison de cette perception voulant que l'économie canadienne tend à se dollariser *de facto*. En effet, en février 2002, on estimait à près de 20 pour cent la proportion d'entreprises inscrites à la Bourse de Toronto qui utilisaient le dollar américain dans la présentation de leurs états financiers.⁷³ Courchene rappelle que : « Private agents, whether domestic or international, will act in their self-interest to protect their investments. If the volatility of the exchange rate places these interests at risk, rationale agents will shift to more certain transactions and store-of-value alternatives and in the Canadian context this means using the U.S. dollar⁷⁴. »

Il faut par contre être prudent lorsque l'on parle de l'étendue de l'utilisation du dollar américain au Canada. John Murray et James Powell soulignent que 82 pour cent des entreprises incluses dans leur étude n'utilisaient que le dollar canadien dans la préparation de leurs états financiers, un résultat qui leur fait dire qu'un niveau très faible (bien qu'à la hausse) de dollarisation informelle est observable entre le Canada et les États-Unis.⁷⁵ Par ailleurs, l'adoption formelle de la monnaie d'un autre pays est normalement réservé aux pays de très petite taille (comme, par exemple, le Liechtenstein ou le Monténégro), à ceux se retrouvant dans

⁷²Carr, Jack, Courchene, Thomas, Crow, John W., Grubel, Herbert G. et Bernard Wolf, *op. cit.*, été 1999, pages 10-13.

⁷³Normand, François, *op. cit.*, 2 février 2002, page 4.

⁷⁴Courchene, Thomas, *op. cit.*, 1999, page 321.

⁷⁵Murray, John et James Powell, *Dollarization in Canada (The Buck Stops There)*, Ottawa, Banque du Canada, 2002, pages 10-11 et 34. Dans une nouvelle étude menée dans la seconde partie de 2002 avec un échantillon d'entreprises plus grand, les deux auteurs obtiennent des résultats sensiblement identiques à ceux déjà présentés. Murray, John et James Powell (avec Louis-Robert Lafleur), « Le point sur la 'dollarisation' du Canada », dans *Revue de la Banque du Canada*, été 2003, pages 31-36.

une relation de type colonial avec un autre pays (comme, par exemple, le Panama, Porto Rico ou les Îles Vierges américaines), à ceux qui seraient étroitement intégrés à l'économie d'un autre pays et qui subiraient les mêmes chocs exogènes que ce dernier ou, d'autre part, aux pays qui seraient aux prises avec une instabilité politique causée par leurs politiques monétaires (comme, par exemple, la République de l'Équateur en 1999-2000). Dans ce dernier cas, comme le précisent Jeffrey Sachs et Felipe Larrain, « dollarization is an extreme solution to market instability, applicable in only the most extreme cases⁷⁶. » Le Canada ne représente évidemment pas un de ces cas extrêmes.

Cependant, le risque est de voir la dollarisation s'imposer d'elle-même. Pastor mentionne que : « Over time, it is possible that so many Canadians and Mexicans will use [the American] dollars that 'de facto dollarization' might save their political leaders from having to make a difficult decision⁷⁷. » Pour leur part, Laidler et Robson rappellent que : « The argument that the Canadian dollar will ultimately disappear is important. [...] This argument has it that Canadian firms and households will dollarize their activities as their individual situations warrant, either causing the Canadian dollar to fade from the market or forcing the federal government to bow to the inevitable by getting 'ahead of the curve' and imitating those Latin American governments that have recently adopted the US dollar⁷⁸. » C'est en ce sens que Courchene et Harris prédisent que des changements structurels surviendront au Canada en parallèle avec une intégration monétaire plus poussée dans les Amériques et qu'ils insistent sur

⁷⁶ Sachs, Jeffrey et Felipe Larrain, « Why Dollarization Is More Straitjacket Than Salvation », dans *Foreign Policy*, automne 1999, page 80.

⁷⁷ Pastor, Robert A., *op. cit.*, 2001, page 115.

⁷⁸ Laidler, David et William Robson, *op. cit.*, juillet 2002, page 3.

l'importance pour le pays de se lancer dès maintenant vers une forme d'intégration monétaire négociée.⁷⁹

Il est important de noter que les propositions des économistes doivent être étudiées, d'une part, en tenant compte du fait que ce qui est économiquement souhaitable ne pourra pas nécessairement être atteint politiquement. D'autre part, il faut voir que plusieurs d'entre eux présentent leurs propositions en disant qu'elles devraient être mises en oeuvre dans la prochaine décennie.⁸⁰ Ainsi, ils entrevoient les principaux déplacements macroéconomiques et cherchent des façons de devancer les événements. Il faut pourtant tenir compte du contexte *immédiat* dans lequel leurs propositions sont présentées.

Nous avons montré dans cette section que, bien que les économistes s'entendent pour dire que le dollar canadien était, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, sous-évalué lorsque mesuré au dollar américain, leurs positions divergent sur le type de changements à apporter à la politique monétaire canadienne, ou même sur la nécessité et le bien-fondé d'apporter un changement. En fait, la discordance des positions est telle que certains se sont résignés à demander la création d'une commission royale d'enquête pour étudier les différentes questions liées au taux de change.⁸¹ Ceux qui souhaitent des changements, à l'exception de ceux favorisant une fixation molle, demandent la création de mécanismes ou d'institutions qui viendront encadrer le nouveau régime. Cela exige pourtant une intervention politique et les prochaines sections présentent les positions des deux groupes de représentants de l'État dans la

⁷⁹Courchene, Thomas et Richard G. Harris, *op. cit.*, juin 1999, page 25.

⁸⁰Voir, par exemple, Herbert G. Grubel, *op. cit.*, septembre 1999, page 29.

⁸¹Watson, William, *op. cit.*, 30 juin 1999, page C7; Crane, David, « Near silence on integration issue », dans *Toronto Star*, 10 juin 2001, page B6.

discussion informelle sur une UMNA.

4.2 L'idée d'une union monétaire vue sous l'angle américain

Telle que définie aux pages d'introduction, une « étape d'intégration » doit se faire à partir d'une négociation entre au moins deux gouvernements nationaux. Ainsi le type de dollarisation qui nous intéresse n'est pas celui qui est représenté par le fait que des entreprises canadiennes choisissent d'opérer sur la base de dollars américains ou qu'un certain nombre de citoyens canadiens gardent un compte bancaire en devises américaines. Nous voyons plutôt la dollarisation comme étant la décision formelle d'un gouvernement de donner cours légal à une autre devise (en l'occurrence la devise américaine) sur son territoire.

Tel que noté par certains observateurs, si un pays souhaite se dollariser, la décision lui en revient.⁸² Il ne lui suffit que d'avoir les réserves nécessaires de dollars américains. La participation du gouvernement américain à une dollarisation unilatérale n'est pas requise et, dans le cadre d'une présentation devant un comité du Sénat américain en avril 1999, le sous-secrétaire au Trésor Lawrence H. Summers explique les limites du rôle qu'il pourrait accepter. « It would not, in our judgment, be appropriate for the United States authorities to extend the net of bank supervision, to provide access to the Federal Reserve discount window, or to adjust bank supervisory responsibilities or the procedures or orientation of U.S. monetary policy in the light

⁸² Mack, Connie, « Why the U.S. should encourage dollarisation », dans *Central Banking Magazine*, 2000, disponible sur <http://www.centralbanking.co.uk/pdfs/mack.pdf> (consulté le 12 septembre 2004); Weintraub, Sidney et Christopher Sands, *Why Dollarization is a Canadian Affair*, disponible sur <http://www.csis.org/americas/canada/020221sands.htm> (consulté le 4 août 2004).

of another country deciding to adopt the dollar⁸³. » Il n'en demeure pas moins qu'au tournant des années 2000, quelques pays d'Amérique latine ont choisi de prendre la voie de la dollarisation. Pendant que des pays comme le Pérou utilisent déjà largement le dollar américain comme monnaie ayant cours légal, l'Équateur (février 2000), le Salvador (janvier 2001) et le Guatemala (mai 2001) l'ont récemment officiellement adopté comme monnaie nationale.

Le phénomène a forcé une action chez les représentants de l'État américains. Puisque la dollarisation privera le pays qui se départi de sa monnaie nationale de précieux revenus de seigneurage, certains gouvernants américains cherchent, par l'entremise du *International Monetary Stability Act* (IMSA), une formule qui permettra une certaine redistribution des profits tirés de l'impression des billets de banque. Ils souhaitent également trouver une façon de réduire les coûts liés à l'achat de devises américaines par le pays dollarisé, des achats qui doivent être faits de façon à maintenir des réserves monétaires suffisantes pour obtenir la confiance des marchés. Le IMSA a été présenté au Congrès américain en novembre 1999. Bien qu'il ait obtenu l'appui du comité du Sénat sur les activités bancaires en 2000, le projet de loi n'a pas reçu l'assentiment du comité équivalent de la Chambre des représentants. En juillet 2001, le IMSA a donc été redirigé vers le comité de la Chambre des représentants sur les services financiers et, en août 2001, vers le sous-comité sur la politique monétaire internationale et le commerce. Une motion cherchant à retourner une version révisée du projet de loi à la

⁸³ Summers, Lawrence H., « Prepared Testimony of the Honorable Lawrence H. Summers », mémoire présenté aux audiences du sous-comité sur les politiques économiques et au sous-comité sur le commerce international, les finances bancaires, l'habitation et les affaires urbaines, Sénat des États-Unis, 22 avril 1999, disponible sur http://banking.senate.gov/99_04hr/042299/summers.htm (consulté le 2 septembre 2004).

Chambre des représentants a cependant été défaite.⁸⁴ Néanmoins, le texte proposé donne d'importantes informations sur les préférences des gouvernants américains.

Pendant que des observateurs américains comme Robert J. Barro arguent que le gouvernement des États-Unis devrait travailler activement à la dollarisation de l'Amérique latine,⁸⁵ le *National Post* cite en novembre 1999 un membre du Comité conjoint sur les affaires économiques du Congrès américain qui dit croire que « 'there is nothing to prevent this bill [IMSA] from being a vehicle to share seigniorage with Canada were Canada to dollarize'⁸⁶. » Il y a cependant une distinction fondamentale à faire entre les deux problématiques. Une utilisation plus poussée du dollar en Amérique latine rejoint bien les préférences américaines puisqu'il s'agit d'une région où le gouvernement, par divers moyens et à différentes périodes, a dû donner une aide financière d'urgence. En plus de vouloir forcer certaines convergences macroéconomiques, les gouvernants souhaitent arriver à une plus grande stabilité dans la région et à réduire le besoin pour ces aides à l'impromptu. La dollarisation permet d'arriver à ces objectifs et il n'est pas envisageable pour les pays en voie de se dollariser dans cette région de demander une négociation bilatérale. Leur poids politique est beaucoup trop faible.

Le cas du Canada est par contre bien différent. D'abord, il s'agit d'un pays industrialisé où l'on retrouve une stabilité financière et un bilan inflationniste respectable, lié à des cibles explicites. Ensuite, l'interdépendance économique amène les gouvernants canadiens à mettre

⁸⁴ L'auteur tient à remercier Kurt Schuler pour ces informations. Le texte du projet de loi est disponible sur <http://www.congress.gov> (H.R. 2617, 107th Congress).

⁸⁵ Barro, Robert J., « Let the Dollar Reign From Seattle to Santiago », dans *Wall Street Journal*, 8 mars 1999, page A18.

⁸⁶ Cité dans Robert Fife, « U.S. Senator Pushes for Monetary Union with Canada », dans *National Post*, 17 novembre 1999, page A8.

en oeuvre le type de convergences macroéconomiques qui peuvent être souhaitées par les gouvernants américains et cela va même jusqu'à la politique monétaire. Ronald McKinnon, professeur à Stanford University, fait remarquer que l'orientation générale des actions de la Banque du Canada doit déjà tenir compte de celle de la Réserve fédérale américaine. « 'You can have a kind of gentle float [...] But the Bank of Canada can't do anything too differently than what is going on in the United States... The Bank of Canada has to behave conservatively'⁸⁷. » Ainsi, Jeffrey Frankel du U.S. National Bureau of Economic Research dira que : « 'There's not one American in 100 or even in 1,000 that has any idea Canadians are discussing this [l'idée d'une dollarisation]. It's not on our radar screen'⁸⁸. » Sidney Weintraub et Christopher Sands ajoutent que : « Since the United States has nothing tangible to gain from the formal Canadian adoption of its currency, Washington policymakers will be leery of offering any encouragement to Canada that could serve to draw the U.S. government into a domestic Canadian debate over sovereignty⁸⁹. »

Si on reconnaît qu'une dollarisation non-officielle existe au Canada (et ce, sans égard à son intensité), il est possible d'anticiper que les gouvernants américains vont fixer leur préférence sur le *statu quo* et vont chercher à éluder toute question sur une éventuelle UMNA. Cela sera largement renforcé par le fait que, dans le cas d'une union monétaire formelle, les gouvernants canadiens pourront demander une négociation bilatérale. Nous avons présenté à la section précédente les positions des économistes qui mentionnent que le Canada pourrait

⁸⁷Cité dans Heather Scoffield, *op. cit.*, 22 avril 2000, page B5.

⁸⁸Cité dans Paul Vieira, « Most Americans don't want to share dollar », dans *Financial Post*, 4 juin 2002, page FP4.

⁸⁹Weintraub, Sidney et Christopher Sands, *op. cit.*

demander un siège permanent au Federal Open Market Committee, comme nouvelle division territoriale de la Réserve fédérale américaine. (Du côté américain, plusieurs se sont pourtant dits incrédules face à une telle proposition, cherchant quels seraient les avantages tirés par les gouvernants américains d'une telle concession.⁹⁰ Ensuite, on arrive mal à s'expliquer pourquoi le Canada obtiendrait un statut privilégié par rapport à des États prépondérants comme la Californie.) Il pourrait aussi chercher des alliances avec des pays comme le Mexique et, comme le mentionne Bergsten, les coûts liés à une UMNA seraient élevés pour les gouvernants américains puisque « the United States would then have to participate more directly in the adjustment of the dollarized foreign economies to economic dislocation. In essence, we would either have to send more capital to [Canada and Mexico] or accept more workers from them in case they ran into a recession⁹¹. » À l'opposé, par la voie de la dollarisation, le Canada ne serait qu'invité à complètement intégrer sa politique monétaire à celle menée par la Réserve fédérale américaine et à accepter que son influence sur les décisions de cette dernière deviendra nulle ou marginale.

En fait, dans une perspective américaine, la relation de pouvoir asymétrique entre les trois pays de l'ALÉNA réduit considérablement l'attrait pour de nouvelles institutions supranationales. Les représentants de l'État américains vont d'ailleurs répéter qu'ils ne souhaitent pas se lancer dans des projets d'intégration politique semblables à ceux mis en oeuvre en Europe.⁹² Ils ne donnent en ce sens que très peu d'attention à des idées comme celles de la

⁹⁰ *Ibid.*; Laidler, David et William Robson, *op. cit.*, juillet 2002, page 24.

⁹¹ Bergsten, C. Fred, « Prepared Testimony of Dr. C. Fred Bergsten », mémoire présenté aux audiences du sous-comité sur les politiques économiques et au sous-comité sur le commerce international, les finances bancaires, l'habitation et les affaires urbaines, Sénat des États-Unis, 22 avril 1999, disponible sur http://banking.senate.gov/99_04hrg/042299/bergsten.htm (consulté le 7 septembre 2004).

⁹² Voir, par exemple, les propos de Cellucci tels que cités dans Robert Fife et Alan Toulon, « U.S. Aims to Dismantle Borders », dans *National Post*, 30 juin 2001, page A1.

création d'une nouvelle monnaie continentale ou de la création d'une banque centrale supranationale. Par surcroît, des sondages montrent qu'il y a peu d'intérêt dans la population américaine en général envers des propositions qui amèneraient le pays à abandonner sa devise ou à réduire son contrôle sur sa politique monétaire.⁹³

Il faut se rappeler que le dollar américain est lié à un certain prestige en tant que monnaie internationale puisqu'il est utilisé comme devise de paiement par plusieurs agences et organisations internationales. La position du dollar comme monnaie de réserve internationale apporte des avantages importants à l'économie américaine, d'abord parce que cette position crée une demande élevée pour la devise,⁹⁴ ensuite parce que les détenteurs de bons du gouvernement américain (qui sont, plus que pour tout autre pays industrialisé, des investisseurs étrangers) verraient la valeur de leurs actifs baisser si les capitaux privés investis aux États-Unis venaient à diminuer et finalement, parce que les emprunts contractés par les États-Unis le sont presque exclusivement en dollars américains. En fait, plus de 90 pour cent de la dette extérieure américaine envers les banques est en dollars américains.⁹⁵

Ce qui préoccupe les gouvernants américains n'est pas tant d'éventuelles négociations sur des institutions supranationales nord-américaines mais plutôt les soldes commerciaux déficitaires du pays. En 2000, le déficit aux comptes courants externes (menés par les soldes commerciaux déficitaires) atteignait 4,2 pour cent du PIB et il a dépassé les 5 pour cent du PIB

⁹³Voir, par exemple, Paul Vieira, *op. cit.*, 4 juin 2002.

⁹⁴Buiter, Willem H., « The EMU and the NAMU: What is the Case for North American Monetary Union? », dans *Analyse de politiques*, septembre 1999, page 290.

⁹⁵Mann, Catherine L., « Is the U.S. Current Account Deficit Sustainable? », dans *Finance & Development*, mars 2000, page 43.

(atteignant le chiffre record de 166 milliards de dollars américains) au deuxième trimestre de 2004.⁹⁶ Stephen D. Cohen, professeur à American University présente la problématique de cette façon. « I don't think anybody at the Treasury Department is thinking about the Canadian dollar, except it might be nice if the American dollar weakened against a bunch of currencies, including the Canadian dollar, so we could do something to limit our unstoppable trade deficit. What is on everybody's mind [at the Department] is what is going to happen to the international economy and the monetary system if the U.S. trade deficit just continues growing⁹⁷. »

Dès les premiers mois de 2002, les gouvernants américains ont ainsi cherché à amener une baisse graduelle de la valeur du dollar américain face aux principales monnaies convertibles du monde. Le tout a été bousculé par les révélations de manipulations illicites des états financiers chez certaines grandes entreprises américaines, mais dès la réélection du président Bush en novembre 2004, l'administration américaine a mise en oeuvre, sans l'exprimer ouvertement, une politique du dollar faible (différents commentaires prononcés en novembre 2004 par le président de la Réserve fédérale Alan Greenspan et par le secrétaire au Trésor John Snow ont en fait confirmé l'approche des gouvernants américains sur le taux de change).⁹⁸ En plus de favoriser les entreprises américaines installées à l'étranger et les exportations, une telle approche devient une façon mécanique d'apporter une autocorrection des déséquilibres.

Néanmoins, la ligne de conduite des gouvernants américains sur la question du taux de

⁹⁶ Cline, William R., « The Impact of US External Adjustment on Japan », dans C. Fred Bergsten et John Williamson (dir.), *Dollar Overvaluation and the World Economy*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2003, page 175; Mann, Catherine L., *op. cit.*, page 43; De Tricornot, Adrien, « Les États-Unis laissent filer le dollar », dans *Le Monde*, 21 et 22 novembre 2004, page VII.

⁹⁷ Entretien de l'auteur avec Stephen D. Cohen, Washington, D.C., 1^{er} juillet 2004.

⁹⁸ Landler, Mark, « Greenspan Sees No Rise Soon For The Dollar », dans *The New York Times*, 20 novembre 2004, page 1.

change reste, dans les discours officiels, celle d'une intervention politique minimale et les représentants de l'État américains recentrent l'attention vers des projets envers lesquels ils prennent intérêt. En juin 2001, l'ambassadeur Cellucci précise que les gouvernants américains souhaitent obtenir une convergence des politiques canado-américaines en matière d'immigration, ainsi que celles énergétiques et environnementales, en plus d'amener une harmonisation des méthodes touchant les contrôles frontaliers et la mise en application des lois.⁹⁹ La démarche sur ces questions avait été lancée en février 1995 par le premier ministre Chrétien et le président Clinton (voir chapitre 2), mais le tout prend une place prépondérante dès l'automne 2001 alors que les attentats terroristes sur les villes de New York et Washington en septembre amènent les gouvernants américains à placer la protection du territoire et la sécurité humaine en premières priorités. Par la ratification de l'Accord sur la frontière intelligente en décembre 2001, les gouvernants américains montrent qu'ils s'intéresseront à des projets qui apporteront une plus grande intégration au niveau de la défense du territoire et ils lanceront des propositions comme, par exemple, l'idée d'un périmètre de sécurité et d'un bouclier antimissile (voir chapitre 2).

En bref, il semble que la préférence initiale des représentants de l'État américains aura été de rejeter toute option qui pourra mener à une négociation bilatérale et d'inciter une action de la part des gouvernants canadiens en ce qui concerne la valeur nominale du dollar canadien. Ils n'ont porté aucun intérêt aux propositions portant sur une UMNA et cette prise de position a rejoint celle de plusieurs groupes influents de la société civile canadienne. Nous avons cité quelques témoignages de personnes influentes ayant été invité par des sous-comités du Sénat

⁹⁹Fife, Robert et Alan Toulin, *op. cit.*, 30 juin 2001.

et nous avons repris les déclarations de l'ambassadeur Cellucci pour montrer que les gouvernants américains n'étaient pas prêts à préparer un projet politique sur cette question. Pour comprendre cette prise de position, on peut d'ailleurs reprendre les propos de Benoît Woringer, chargé des actions de communication sur l'euro auprès du Parlement européen de 1998 à 2002, qui, en entrevue, explique que : « Les dirigeants américains étaient restés sceptiques tout au long de la décennie [des années 1990] sur notre capacité de faire l'intégration monétaire *négociée*. Ils n'ont donné qu'une attention polie aux démarches qui ont mené à la création de l'euro¹⁰⁰. » Il est possible de penser que la même approche a été reprise dans les discussions exploratoires avec les représentants de l'État canadiens. À la prochaine section, nous présentons la tendance des principales préférences exprimées au Canada.

4.3 La réaction de la société civile canadienne

Dans un article publié en mars 1999, Fortin présente la réflexion suivante : « Au cours des 15 dernières années, les taux d'intérêt et le taux de chômage ont été nettement plus bas et plus stables aux États-Unis qu'au Canada. Et le taux d'inflation américain n'a été que légèrement supérieur au nôtre. Quel Canadien se plaindrait d'avoir vécu cette période sous la gouverne de la politique monétaire américaine ?¹⁰¹ » L'argument rejoint ceux de Grubel et de Carmichael au sujet d'une politique monétaire qui, s'inspirant du modèle européen, deviendrait résolument vouée à la stabilité des prix et irréfutablement indépendante de l'influence politique.

¹⁰⁰Entretien de l'auteur avec Benoît Woringer, Bruxelles, 3 juin 2003.

¹⁰¹Fortin, Pierre, *op. cit.*, 15 mars 1999, page 42.

Dans la foulée de la politique monétaire menée par le gouverneur de la Banque du Canada John Crow à la fin des années 1980 (où l'on s'est préoccupé de façon excessive de l'inflation et imposé de multiples hausses des taux d'intérêt alors que l'économie du sud de l'Ontario était dans une position cyclique différente du reste du pays), certains voient d'un bon oeil l'idée de réduire le rôle de la Banque du Canada à celui d'une division territoriale de la Réserve fédérale américaine. Marceau mentionne que : « [L']on peut se questionner sérieusement sur l'influence actuelle du Québec sur la gestion de la politique monétaire canadienne. [...] Au pire, le Québec aurait peu d'influence sur la politique monétaire américaine. Cependant, si le passé est garant de l'avenir, la politique monétaire américaine favorable à l'emploi pourrait s'avérer plus avantageuse pour notre économie qu'une politique monétaire canadienne anti-inflationniste répondant aux prérogatives de l'Ontario¹⁰². » Pour sa part, Jacques Parizeau dit croire, en janvier 2000, que l'intégration monétaire donnerait au Québec « 'une merveilleuse arme de négociations'¹⁰³ » lors des discussions qui suivraient une victoire référendaire pour le camp souverainiste. C'est ainsi que les positions les plus favorables à une UMNA dans la société civile viennent de cette coalition inusitée entre les membres du mouvement souverainiste au Québec et les économistes partisans de l'orthodoxie monétaire.

À l'opposé, des regroupements comme le Conseil des Canadiens et le Conseil canadien du travail s'opposent vivement à l'intégration monétaire. Disant craindre que le Canada devienne complètement submergé dans un espace dominé par les États-Unis, on prévient qu'une

¹⁰²Marceau, Richard, *op. cit.*, été 1999, page 4.

¹⁰³Cité dans Raymond Giroux, « Déçu par le PQ; 'Les souverainistes ont le dos au mur', constate Parizeau », dans *Le Soleil*, 30 janvier 2000, page A1.

UMNA aura une incidence sur la qualité de vie des citoyens alors que les décisions de la Réserve fédérale américaine ne seront pas prises en considérant les conditions sociales et économiques canadiennes.¹⁰⁴

Suite à la publication du document de Courchene et Harris à l'été 1999, le *Toronto Star* a demandé à des groupes de la communauté d'affaires comme la Chambre de commerce du Canada et l'Association des manufacturiers et exportateurs du Canada (AMEC) s'ils avaient étudié les propositions des économistes.¹⁰⁵ On rapporte qu'ils ont dit n'être que peu intéressé par cette discussion, principalement, parce que le dollar américain est déjà largement utilisé par les entreprises exportatrices. Un porte-parole de l'AMEC explique que : « 'Most companies selling into the U.S. would be pricing their products in U.S. dollars and sometimes they are requiring their suppliers to [do so] as well, so the use of the U.S. dollar here goes further down the supply chain as well' ¹⁰⁶. » On rappelle également que les entreprises exportatrices tirent avantage d'un dollar canadien sous-évalué et du rôle tampon joué par le taux de change flottant. C'est ainsi qu'après avoir étudié la question d'une possible UMNA durant la première moitié de l'année 1999, le CCCE a conclu que ses membres ne souhaitaient pas y mettre trop d'efforts.¹⁰⁷ Par surcroît, les grandes banques s'opposaient fortement à une UMNA, craignant

¹⁰⁴Georgetti, Ken, « It would be folly to adopt the U.S. dollar », dans *The Globe and Mail*, 2 juillet 1999, page A13; Sur la position du Conseil des Canadiens, voir les propos de Maude Barlow tels que cités dans Heather Scofield, « Canada pushed on several fronts toward integration with U.S. », dans *The Globe and Mail*, 4 juin 1999, page A2.

¹⁰⁵Theobald, Steven, « Why common currency with U.S. is loonie idea », dans *Toronto Star*, 25 juin 1999, page E1. L'AMEC se nomme Manufacturiers et Exportateurs du Canada depuis octobre 2000. Il s'agit d'un regroupement formé en 1996 suite à une fusion entre l'Association canadienne des manufacturiers et l'Association canadienne des exportateurs.

¹⁰⁶Cité dans Eric Beauchesne, « Canadian companies rapidly increase use of the greenback », dans *National Post*, 29 juin 1999, page A6.

¹⁰⁷Wallace, Bruce, *op. cit.*, 5 juillet 1999, page 18.

se retrouver dans une position de compétitivité désavantageuse par rapport aux banques américaines si une intégration monétaire était mise en oeuvre.¹⁰⁸ Comme le fait remarquer Eric Helleiner, le marché des changes de Toronto crée une activité autour de laquelle les grandes banques canadiennes tirent d'importants revenus et elles misent sur le rôle de la Banque du Canada comme prêteur de dernier recours.¹⁰⁹

Par ailleurs, tel qu'expliqué au chapitre 2, la communauté d'affaires canadienne a été particulièrement touchée par les efforts américains en vue de resserrer les contrôles frontaliers suite aux attentats terroristes de septembre 2001 sur les villes de New York et Washington. Elle a en ce sens participé pleinement aux discussions sur les mesures qui pourraient donner une fluidité des passages à la frontière et a centré son attention sur l'idée d'une possible union douanière nord-américaine. En plus de s'adapter aux nouvelles règles, ses principaux groupes ont interpellé les gouvernants des deux pays en proposant de se servir de l'ALÉNA et de l'entente sur la frontière intelligente pour mettre en oeuvre des convergences et harmonisations dans les pratiques commerciales du Canada et des États-Unis.¹¹⁰ C'est ainsi que, dans une perspective canadienne, une union douanière pourrait devenir une nouvelle tentative en vue d'amener les gouvernants américains à abandonner ou du moins à réduire l'utilisation des droits

¹⁰⁸ Voir, entre autres, Don Drummond, *The Penny Drops*, Toronto Dominion Economics, 24 avril 2001, disponible sur <http://www.td.com/economics/special/cdndol.pdf> (consulté le 11 septembre 2004); McCallum, John, *Un débat mal engagé : les coûts et avantages d'une monnaie nord-américaine*, Banque Royale du Canada, avril 2000, disponible sur http://www.econ.ubc.ca/helliwell/econ_456/mccallum.pdf (consulté le 11 septembre 2004).

¹⁰⁹ Helleiner, Eric, « The Strange Politics of Canada's NAMU Debate », dans *Studies in Political Economy*, automne 2003 - hiver 2004, page 74.

¹¹⁰ Association des manufacturiers et exportateurs du Canada, *Repenser nos frontières : un plan d'action*, décembre 2001; Conseil canadien des chefs d'entreprise, *Sécurité et prospérité : vers un nouveau partenariat canado-américain en Amérique du Nord*, janvier 2003; Chambre de commerce du Canada, *Plan d'action pour le gouvernement et les entreprises sur les questions économiques Canada-États-Unis*, mars 2003; Conference Board of Canada, *Renewing the Relationship: Canada and the United States in the 21st Century*, 2003.

anti-dumping et des mesures compensatoires, un objectif qui est recherché depuis les premières discussions sur l'idée d'un accord de libre-échange par la communauté d'affaires canadienne. Pour elle, l'idée d'une union douanière devient en ce sens plus intéressante qu'une UMNA et semble plus susceptible de rejoindre les préférences des gouvernants américains puisque des éléments liés aux contrôles frontaliers pourront y être ajouté. Nous revenons sur cette problématique à la section 4.5.

En somme, il ne semble pas y avoir de coalition forte et cohérente se rangeant du côté de l'intégration monétaire. Même des partisans de l'orthodoxie monétaire tels Crow vont rejeter l'idée d'une UMNA en disant que le Canada a pu lui-même s'imposer une politique anti-inflationniste solide, sans avoir à « l'importer » de la Réserve fédérale américaine.¹¹¹ Il n'en demeure pas moins que les représentants de l'État canadiens étaient contraints d'agir en raison des multiples dévaluations subies par le dollar canadien lorsque mesuré à celui américain. Dans la prochaine section, nous montrons qu'ils ont choisi de favoriser une hausse de la valeur de la devise tout en évitant une prise de position sur le bien-fondé du système de taux de change.

4.4 Les prises de position stratégiques et les actions des gouvernants canadiens

Au moment où le débat sur l'avenir du dollar canadien prend son envol chez les économistes, le pays a des taux d'inflation qui se retrouvent parmi les plus bas et les plus stables qu'il ait connus depuis les années 1960. La Banque du Canada peut donc s'abstenir de toute intervention majeure sur le taux de change. Soulignant que la dévaluation du dollar est une

¹¹¹Crow, John, « The case against the Amero », dans *Financial Post*, 15 avril 1999, page C7.

réaction normale (et souhaitable) du taux de change dans la foulée de la chute des prix des matières premières provoquée par la crise financière en Asie de l'Est, les gouvernants canadiens réagissent d'une manière passive aux dévaluations qui se produisent entre 1998 et 2000. Les gouvernants canadiens, et tout particulièrement le premier ministre Chrétien, s'en remettent alors à accuser de pessimisme ceux et celles qui annoncent l'inévitabilité d'une disparition à moyen terme du dollar canadien et à expliquer qu'un dollar faible favorise les exportations.¹¹² Pour sa part, le gouverneur de la Banque du Canada Gordon Thiessen insiste pour dire qu'aucune comparaison n'est possible entre le processus d'intégration monétaire en cours en Europe de l'Ouest et la situation nord-américaine.¹¹³ Abondant dans le même sens, Chrétien explique en août 2000 que : « 'We have the United States, which is enormous, and two countries that are much smaller on either side. (I don't think) we can apply European rules [and have a monetary union]' »¹¹⁴.

Nous avons précisé en introduction à ce chapitre qu'une discussion a eu lieu au cabinet fédéral sur une possible UMNA les 30 et 31 juillet 1999. Cela survient après les délibérations citées à la section 4.2 aux sous-comités du Sénat américain et après un certain nombre de déclarations publiques de porte-parole de groupes influents de la société civile cités à la section 4.3 (voir, en particulier, les positions de la Chambre de commerce et de l'AMEC). C'est ainsi que les représentants de l'État canadiens concluent qu'ils ne pourront pas obtenir de discussions

¹¹²Voir, par exemple, Shawn McCarthy et Marion Stinson, « Dollar hits new low as Martin laments », dans *The Globe and Mail*, 22 janvier 2002, page A1.

¹¹³Thiessen, Gordon, « L'avènement de l'euro : son incidence économique et les leçons à tirer de cette expérience », dans *Revue de la Banque du Canada*, hiver 1998-1999, pages 117-123.

¹¹⁴Cité dans Heather Scoffield, « Chrétien rejects Mexico's vision », dans *The Globe and Mail*, 23 août 2000, page A1.

exploratoires avec leurs homologues sur une possible UMNA et, le 2 mai 2001, le ministre des Finances Martin annonce la préférence initiale des gouvernants canadiens sur la question. Il déclare que : « 'The Canadian government's position is unequivocal. We are going to stay with the Canadian dollar. It is by far the best course of action for us economically and in terms of our sovereignty'¹¹⁵. »

Les gouvernants canadiens choisissent donc d'écarter l'idée de proposer la création d'une nouvelle monnaie commune. L'ensemble des informations dont ils disposaient les auront amené à croire qu'ils se seraient dirigés vers une défaite politique autant dans leur demande pour une négociation bilatérale que dans un débat dans l'espace national où l'opinion générale et les principaux porte-parole des groupes influents rejettent les propositions de changement au régime monétaire. Pour accompagner cette position, les gouvernants présentent des études qui reprennent les principaux arguments des économistes nommés plus haut et les réexaminent sous un angle différent (voir, tout particulièrement, les travaux de John Murray). En bref, les gouvernants canadiens rejettent l'idée d'une intégration du système monétaire canadien à celui mené par la Réserve fédérale américaine. En entrevue, le député bloquiste Richard Marceau explique que : « À chaque fois que je parlais d'union monétaire, on me donnait l'argument d'une perte de souveraineté. Au gouvernement, et au Parti libéral, on donnait une portée symbolique très forte à l'idée d'avoir la feuille d'érable sur la monnaie [qui serait utilisée au Canada]¹¹⁶. » Pour sa part, Preston Manning mentionne que : « You can't be perceived as if you're surrendering your sovereignty. The [Canadian] dollar is a powerful symbol politically and the

¹¹⁵Cité dans Alan Toulmin, « Rift Opens Over Dollar's Future », dans *National Post*, 3 mai 2001, page A1.

¹¹⁶Entretien de l'auteur avec Richard Marceau, Ottawa, 16 novembre 2004.

Liberals are particularly sensitive to this. No economic argument could trump this¹¹⁷. »

Par contre, en 2001, le déclin de la valeur du dollar perdure et il en résulte un questionnement persistant sur l'étendue de la souveraineté monétaire du Canada, de même que sur le bien-fondé du système de taux de change flottant. Il devient clair que le *statu quo* ne pourra pas être une position acceptable. En fait, le déclin prononcé de la valeur du dollar du dollar canadien lorsque mesuré au dollar américain entre la fin de 1997 et le début de 2002 touche de manière négative au symbolisme d'une devise nationale canadienne alors qu'une certaine dérision accompagne les évaluations de l'avenir du dollar canadien.¹¹⁸ À cela s'ajoutent les problématiques entourant un présumé exode des plus talentueux, une productivité chancelante et une part des investissements étrangers pour le Canada qui ne serait pas assez grande. Nous avons vu plus haut que la faible valeur du dollar devient symptomatique des difficultés macroéconomiques du Canada, telles que présentées par différents économistes. C'est ainsi que, dès le tournant de 2002, l'action des gouvernants canadiens prend deux dimensions. D'abord, ils vont favoriser une hausse de la valeur du dollar canadien et, ensuite, ils vont demander au comité permanent de la Chambre des communes sur les Affaires étrangères et le commerce international d'étudier les différentes options disponibles pour le Canada. Le tout est lancé en janvier 2002 et le rapport est rendu public en décembre de la même année. On y retrouve une analyse des différentes options liées à une éventuelle UMNA et plusieurs recommandations. Nous y revenons plus loin.

¹¹⁷Entretien de l'auteur avec Preston Manning, Calgary, 5 novembre 2004.

¹¹⁸Voir, par exemple, Eric Reguly, « Relax, the U.S. dollar is already deeply rooted », dans *The Globe and Mail*, 26 janvier 2002, page B8; Rubin, Jeffrey, *op. cit.*, 9 août 2001; Cooper, Sherry, *op. cit.*, 9 novembre 2001.

La première dimension de leur action prend forme autour de la décision de la Banque du Canada de maintenir les taux d'intérêt canadiens à un niveau systématiquement plus élevé que celui retrouvé aux États-Unis (une approche qui apparaît à la fin de 2000 et qui est maintenue jusqu'au milieu de 2003). Il s'agit d'une stratégie élémentaire en vue de favoriser une hausse de la valeur de la devise et le tout est jumelé à des interventions politiques majeures prononcées par le premier ministre, le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque du Canada au sujet de la confiance qui être portée à la devise et à la vigueur du marché canadien. Cela ralenti les ardeurs des économistes qui profitent de la faiblesse du dollar pour revendiquer des changements structurels à la politique monétaire du pays qui sont sous la forme la plus radicale, soit celle de l'abandon pur et simple du dollar canadien (une option qui est, nous l'avons vu, directement opposée à la préférence initiale des gouvernants). Par surcroît, un dollar qui renverserait sa tendance persistante à la baisse viendrait contrer les prédictions d'économistes comme Rubin et Cooper, eux qui disaient que la chute de la valeur du dollar en deçà de 0,60 dollar américain était inévitable (voir section 4.1).

Comme le fait remarquer Aron Gampel, « 'it's viewed a fundamental shift in policy [for the Bank of Canada] to become more vocal in the dollar's defence'¹¹⁹. » Ses dirigeants sont appuyés dans leurs efforts par les principaux membres du pouvoir exécutif du gouvernement fédéral. À la fin du mois de janvier 2002, le ministre des Finances Martin suggère que la valeur du dollar ne représente pas correctement la position des éléments de base de l'économie canadienne. Il ajoute qu'une hausse dans la valeur de la monnaie est à prévoir dès que les marchés financiers seront mieux informés du bilan économique du Canada durant les dernières

¹¹⁹ Cité dans Alan Toulon, « PM joins pro-dollar bandwagon », dans *National Post*, 24 janvier 2002, page A8.

années. Finalement, il prévient que : « 'No one is happy with what has been happening with the Canadian dollar — certainly not the government of Canada'¹²⁰. » De son côté, le gouverneur Dodge a exprimé certaines réserves sur cette idée voulant que le Canada soit en train de subir une dollarisation non-officielle et qu'une notion d'inévitabilité soit rattachée à davantage d'intégration monétaire sur le continent. En octobre 2002, il soutient que : « 'Nous ne sommes pas en train de glisser dans un processus de dollarisation. Si nous nous engageons dans cette voie, ce sera un choix délibéré'¹²¹. »

Après avoir lancé ces messages, Chrétien, Martin et Dodge se rendent à New York en vue de s'adresser aux investisseurs et aux banquiers de Wall Street. Le gouverneur de la Banque du Canada choisit de participer parce qu'on y parlera de la valeur du dollar et non du bien-fondé du système de taux de change.¹²² Leur voyage est largement couvert par les médias canadiens et est accompagné par des publicités payées par le gouvernement du Canada et placées dans les éditions du 30 janvier et du 1^{er} février 2002 du *Wall Street Journal*.¹²³ Dans le *Toronto Star*, on rapporte que :

The pitch on behalf of the loonie will be a major theme during the Prime Minister's three-day visit to New York [...] Chrétien is expected to stress that Canada has a modern economy founded on strong manufacturing and services sectors and buttressed by low inflation and reduced national debt. As for commodities, they make up only about one-third of the country's exports today. Finance Minister Paul Martin and Bank of Canada Governor David Dodge will deliver a similar pitch in New York over the next few days, beginning with a closed-door session involving 35

¹²⁰ Cité dans Shawn McCarthy et Marion Stinson, *op. cit.*, 22 janvier 2002, page A1.

¹²¹ Cité dans Presse canadienne, « L'adoption du dollar américain n'est pas pour demain », dans *La Presse*, 6 octobre 2002, page C2.

¹²² Entretien de l'auteur avec David Longworth (conseiller à la Banque du Canada), Ottawa, 3 septembre 2002.

¹²³ « Canada means business », dans *Wall Street Journal*, 30 janvier 2002, page A14; *Ibid.*, 1^{er} février 2002, page A13.

influential Wall Street bankers and traders today.¹²⁴

Dans l'ensemble, la stratégie porte fruit puisqu'elle coïncide avec une remontée de la valeur du dollar. Dès le 27 juin 2002, le dollar aura atteint une valeur de 0,6613 dollar américain. Cette discussion n'est pourtant pas close puisque certains s'interrogent alors sur la valeur optimale du dollar canadien et sur l'impact de cette période où la devise reste sous-évaluée. L'image de manufacturiers peu productifs se réfugiant derrière une monnaie faible revient à l'avant-scène. Dans une entrevue donnée à la revue *Maclean's* et publiée en août 1998, Thomas d'Aquino avait dit croire que la faible valeur du dollar canadien donne une image trompeuse de la compétitivité internationale de certains secteurs industriels et amène des orientations stratégiques malavisées en ce qui concerne les investissements. « 'If we learn to live with a dollar at 66 cents, beware the day that it actually starts to go up again because that would cause massive dislocation [...] A 78-cent dollar would clearly be a huge wake-up call for a lot of companies'¹²⁵. » Ce type de propos est repris en mars 2002 par le vice-premier ministre du gouvernement fédéral, John Manley, lui qui dit craindre qu'une augmentation trop abrupte dans la valeur du dollar entraînerait plusieurs entreprises canadiennes vers la faillite puisqu'elles perdraient un avantage qui leur permet de se mesurer à leurs concurrents. Il donne l'avis suivant : « 'I worry that too many Canadian firms are profiting mightily from a 62¢ dollar and would be hard-pressed to compete at an 80¢ dollar [...] If they don't make the investments in research and development and technology and innovation, when the dollar gets to that level

¹²⁴Whittington, Les, « Wall Street to hear loonie pep talk », dans *Toronto Star*, 31 janvier 2002, page A1.

¹²⁵Cité dans Ross Laver, « Lonely near the bottom », dans *Maclean's*, 10 août 1998, page 36.

they'll be out of business'¹²⁶. »

Cette déclaration amène le ministre des Finances, tout juste de retour du séjour à New York présenté plus haut, à écarter vivement cette idée voulant que la position du gouvernement ne soit pas unifiée. Il explique que : « 'The government and the Bank of Canada, the Prime Minister and myself, were very clear about the dollar in our comments a couple of weeks ago. Mr. Manley shares those views. [...] The position that Mr. Dodge, the Prime Minister and I took three weeks ago is the government position'¹²⁷. » Manley va ensuite préciser qu'il appuie les efforts de son gouvernement en vue de favoriser une hausse de la valeur du dollar.¹²⁸

La première déclaration de Manley (de même que celle de d'Aquino) s'insère par contre dans les débats, non pas sur la valeur de la devise, mais sur la stabilité à moyen et long terme de sa valeur, ainsi que sur les liens entre un taux de change flottant et une faible productivité. Cette problématique revient à l'avant-scène suite à la montée soutenue de la valeur du dollar canadien lorsque mesuré à la devise américaine à partir de décembre 2002 et, dès lors, des économistes rappellent leurs propositions en vue de l'adoption d'un taux de change fixe.¹²⁹

Pour bien comprendre les coûts liés au maintien d'un système de taux de change flottant, il faut préciser que le Canada doit composer avec un voisin géographique qui possède une monnaie beaucoup plus forte et plus prestigieuse que lui. La politique monétaire menée par la

¹²⁶Cité dans Alan Toulin, « Low dollar a crutch for business, Manley says », dans *National Post*, 14 mars 2002, page A1.

¹²⁷Cité dans Heather Scofield et Janet McFarland, « Martin, bank dispute Manley remarks », dans *The Globe and Mail*, 15 mars 2002, page A1.

¹²⁸Toulin, Alan, « Productivity Feud Splits Martin, Manley », dans *National Post*, 15 mars 2002, page A1.

¹²⁹Voir, par exemple, Robert Sibley, « Tie currency to U.S. dollar: professor », dans *Ottawa Citizen*, 2 novembre 2002, page A7.

Réserve fédérale américaine n'est pourtant centrée que sur les conditions sociales et économiques de l'union monétaire américaine.¹³⁰ On doit ajouter à cela que l'intensité de la relation commerciale entre le Canada et les États-Unis est inégalée dans le reste du monde, rendant les coûts liés à la conversion des monnaies d'autant plus importants (et ce, bien que le Canada et les États-Unis n'imposent pas de contrôle de change sur les transactions monétaires).¹³¹ Plusieurs voient d'ailleurs les secteurs industriels du Canada comme faisant partie d'une forme d'intégration verticale qui confère à ces derniers le statut de filiale par rapport aux secteurs économiques américains (voir, en particulier, les auteurs liés aux approches marxiste et néomarxiste, chapitre 1).

En bref, le phénomène amène certains à croire que les cycles économiques canadiens continueront de se rapprocher de ceux américains, faisant en sorte que les politiques monétaires de deux pays, théoriquement distinctes, pourront devenir quasi identiques. À ce moment, il faudrait réévaluer les avantages tirés par le Canada de l'utilisation d'une monnaie distincte. Le gouverneur Dodge explique que :

'From an analytic point of view, it is quite clear, at this stage of our evolution, a floating currency for Canada vis-à-vis the United States is [...] a great advantage because the structures of our economies differ [...] Now, it may well be in a decade or two [or three] the structure of our economies will look much more similar, and in that case the advantages of a floating currency from a strictly economic point of view go down and the costs remain — and there are costs of having a separate currency'.¹³²

¹³⁰Pastor rappelle d'ailleurs que : « [The] Federal Reserve is mandated by law to set interest rates only in response to US economic cycles. » Pastor, Robert A., *op. cit.*, 2001, pages 113-114.

¹³¹Le montant annuel lié aux transactions monétaires impliquant le dollar canadien et le dollar américain est estimé à environ 2,9 milliards de dollars (ou 0,26 pour cent du PIB) par David Laidler et William Robson. Laidler, David et William Robson, *op. cit.*, juillet 2002, pages 3-4.

¹³²Cité dans Alan Toulin, *op. cit.*, 3 mai 2001, page A1.

Dans son commentaire, Dodge lie la structure des économies à des États-nations, c'est-à-dire à des entités politiques. Ainsi, il est sous-entendu que, par exemple, l'ensemble des provinces et des territoires qui composent le Canada tirent des avantages de l'utilisation d'une monnaie commune (et donc de former une seule entité économique) du fait qu'ils sont sous l'égide d'une même entité politique (laquelle donne une redistribution des revenus sous divers mécanismes) et qu'il y a une mobilité à peu près complète de la main-d'oeuvre dans l'espace national. Dodge déduit que les avantages d'une politique monétaire distincte seraient fortement dilués si elle en venait à être complètement superposée à celle menée par la Réserve fédérale américaine mais rappelle qu'il n'y a qu'une mobilité de la main-d'oeuvre très restreinte entre les deux pays.¹³³ C'est ainsi que les membres du comité permanent de la Chambre des communes sur les Affaires étrangères et le commerce international vont écrire dans leur rapport que : « Aucun marché commun ni aucun mouvement libre de main-d'oeuvre n'a encore vu le jour en Amérique du Nord pour appuyer une union monétaire¹³⁴. » Cela va amener le comité à présenter de la façon suivante une recommandation sur l'idée d'une possible UMNA :

Étant donné que certaines conditions préalables et essentielles à l'intégration monétaire nord-américaine — similarité des structures économiques des pays membres de l'ALENA, mobilité de la main-d'oeuvre entre les pays et mise en oeuvre d'un système de transferts fiscaux — ne sont pas réunies à l'heure actuelle, le gouvernement canadien devrait refuser les invitations à abandonner son régime de taux flottant. Il devrait continuer d'examiner attentivement les options à long terme qui s'offrent à lui sur le plan monétaire et en profiter pour évaluer dans quelle mesure l'économie canadienne est déjà dollarisée, et les répercussions connexes de cette dollarisation.¹³⁵

¹³³ Presse canadienne, *op. cit.*, 6 octobre 2002, page C2.

¹³⁴ Gouvernement du Canada, *op. cit.*, décembre 2002, page 228.

¹³⁵ *Ibid.*, page 232. Il est à noter que le rapport du comité est accompagné de notes dissidentes présentées par les membres représentant le NPD, l'Alliance canadienne et le Bloc québécois. Ces deux derniers partis souhaitent davantage d'intégration nord-américaine et un engagement poussé du gouvernement à cet égard. *Ibid.*, pages 341-364.

Les membres du comité favorisent donc une nette résistance à l'idée d'une UMNA mais ils prennent cette position en précisant que leur recommandation est basée sur le fait que le Canada n'a pas encore atteint un niveau suffisant d'intégration pour que le projet d'une monnaie commune soit contemplé. On exprime donc des doutes sur le bien-fondé de l'idée mais on s'empresse de préciser que c'est d'abord et avant tout le moment qui est mal choisi et qu'il sera préférable d'y revenir plus tard. Ils ajoutent que, entre temps, « les obstacles connus à une conduite efficace des transactions transfrontalières pourraient être éliminés de façon progressive, en accord avec les autres États parties à l'ALENA¹³⁶. »

Une telle action cadrerait dans le projet d'une union douanière, lequel est vu comme étant plus malléable que celui d'une UMNA. En effet, alors qu'une intégration monétaire se résume, lorsque l'on tient compte des arguments de nature politique, à entrevoir l'adoption d'un système de taux de change fixe ou encore l'adoption du dollar américain comme monnaie ayant cours légal au Canada, le premier projet permet d'envisager plusieurs scénarios passant d'une pleine union douanière à une entente où seulement quelques secteurs industriels spécifiques seraient inclus. À la prochaine section, nous montrons comment les représentants de l'État canadiens se sont déplacés vers cette nouvelle discussion informelle.

4.5 La discussion informelle sur une union douanière

Différentes déclarations publiques montrent bien qu'une préférence initiale est déjà

¹³⁶ *Ibid.*, page 216.

préparée chez les représentants de l'État canadiens sur la question d'une possible union douanière nord-américaine. On mentionnera d'abord qu'au cours d'une présentation devant le comité permanent des Finances de la Chambre des communes le 23 octobre 2002, le gouverneur Dodge a dit croire que le Canada devait se diriger vers un arrangement continental qui permettrait une libre circulation des personnes, des capitaux, des biens et des services.¹³⁷ (Il va présenter en détail le programme intégrationniste souhaité lors d'une conférence prononcée le 7 août 2003 devant le Couchiching Institute on Public Affairs.¹³⁸) Cette position a subséquemment reçu l'appui de deux ministres du gouvernement, John Manley et Pierre Pettigrew.¹³⁹ Par surcroît, elle rejoint la préférence de l'ancien premier ministre Mulroney.¹⁴⁰ Des groupes de la communauté d'affaires canadienne se sont aussi dits intéressés par un projet qui, selon eux, apporterait « a bold vision and a unified strategy that will ensure our continued economic competitiveness and growth at the same time as it enhances our physical security in a dangerous world¹⁴¹. »

En avril 2004, le CCCE va d'ailleurs présenter un document de réflexion à des représentants de l'État américains tels Andrew Card, Condoleezza Rice et John Gordon où il dit

¹³⁷Dodge, David, « Rapport sur la politique monétaire, octobre 2002 », mémoire présenté au comité permanent des Finances de la Chambre des communes, Parlement du Canada, 23 octobre 2002, disponible sur <http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/37/2/fina/meetings/evidence/finaev04-f.htm> (consulté le 12 septembre 2004).

¹³⁸Dodge, David, « L'intégration économique en Amérique du Nord », discours prononcé devant le Couchiching Institute on Public Affairs, Geneva Park, 7 août 2003, dans *Revue de la Banque du Canada*, automne 2003, pages 49-55.

¹³⁹Voir, entre autres, Anne Dawson, *op. cit.*, 26 octobre 2002, page A1.

¹⁴⁰Clark, Campbell, « Mulroney calls for a borderless continent », dans *The Globe and Mail*, 6 septembre 2000, page A1.

¹⁴¹Conseil canadien des chefs d'entreprise, *New Frontiers: Building a 21st Century Canada-United States Partnership in North America*, Ottawa, avril 2004, page 5, disponible sur http://www.ceocouncil.ca/publications/pdf/8502a13cf417d09eab13468e2a7c9f65/New_Frontiers_NASPI_Discussion_Paper_April_2004.pdf (consulté le 30 novembre 2004).

clairement souhaiter une intégration continentale plus poussée.¹⁴² Quelques mois plus tard, le premier ministre de l'Alberta, Ralph Klein, va donner un appui à l'idée d'une union douanière nord-américaine¹⁴³ et, en mars 2005, le Groupe de travail indépendant sur l'avenir de l'Amérique du Nord (né d'une collaboration entre le Business Roundtable, le CCCE et le Consejo Mexicano de Hombres de Negocios) présente un programme intégrationniste.¹⁴⁴

On semble alors croire que les démarches menant à la création d'une « frontière intelligente » pourraient servir de bases à un projet d'union douanière. Tel que précisé au chapitre 2, une activité de recherche a été lancée au gouvernement sur les coûts et les avantages liés à l'idée d'une union douanière nord-américaine et les gouvernants des trois pays de l'ALÉNA se sont engagés à mener de façon progressive une libéralisation des règles d'origine de la zone de libre-échange.¹⁴⁵ Ce qui nous importe est pourtant de comprendre pourquoi les représentants de l'État ont voulu obtenir un déplacement dans cette discussion informelle. Nous croyons que c'est sur la base de trois anticipations qu'ils ont choisi ce parcours.

Dans un premier temps, ils savent qu'aucune réponse satisfaisante n'a encore été donnée sur l'étendu et l'impact de ce phénomène que l'on nomme « la dollarisation non-officielle ». Courchene, Harris et Grubel, entre autres, répètent qu'il y a une urgence politique à discuter d'une UMNA avec les représentants de l'État américains parce que le phénomène est notable

¹⁴² Cosgrove, Gillian, « CEOs Lobby Americans to Boost Ties », dans *National Post*, 19 avril 2004, page A1.

¹⁴³ Walton, Dawn, « Klein wants closer trade ties with U.S. », dans *The Globe and Mail*, 16 novembre 2004, page A8.

¹⁴⁴ Morton, Peter, « Common duty urged for NAFTA », dans *National Post*, 15 mars 2005, page FP6.

¹⁴⁵ Kamimoto, Robert et Gary Sawchuk, « Vers l'union douanière : une analyse de la situation », dans *Horizons*, juin 2004, page 29.

et qu'il va devenir de plus en plus important. Sur cette question, on rappellera d'abord que, dans une étude publiée en avril 2002, Murray et Powell mentionnent que : « By many measures, Canada is less dollarized now than it was twenty years ago, and bears little resemblance to those economies that are typically regarded as truly dollarized¹⁴⁶. » Néanmoins, le rapport du comité permanent reconnaît l'importance de la problématique et les membres insistent sur la nécessité de continuer à étudier l'évolution de ce phénomène.¹⁴⁷ En ce sens, cette notion voulant que le *statu quo* soit synonyme d'un glissement vers une dollarisation non-officielle doit être préoccupante pour les représentants de l'État. Ils doivent aussi s'inquiéter du fait que *de facto*, les représentants de l'État américains et la communauté d'affaires canadienne présentent des préférences qui sont compatibles avec l'idée d'une dollarisation non-officielle plus poussée. Par conséquent, les représentants de l'État canadiens savent que, bien que les gouvernants canadiens pourront maintenir leur préférence initiale sur le dollar canadien, il n'est pas pour autant certain qu'ils pourront éviter de retomber dans une discussion informelle sur le bien-fondé du taux de change flottant.

La deuxième anticipation est celle qui découle de la réaction américaine aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 sur les États-Unis. La sécurité intérieure et la frontière deviennent des préoccupations qui dominent tout et le défi qui se pose aux élites politiques et économiques du Canada est d'amener leurs homologues américains à reconnaître l'importance d'une fluidité des échanges commerciaux à la frontière. Ils souhaitent aussi effacer cette image du Canada comme source d'instabilité et de vulnérabilité pour la sécurité intérieure américaine.

¹⁴⁶ Murray, John et James Powell, *op. cit.*, 2002, page 1.

¹⁴⁷ Gouvernement du Canada, *op. cit.*, décembre 2002, page 232.

Le rapport du comité permanent renferme une section intitulée « La nécessité d'une frontière efficace pour le commerce »¹⁴⁸ où l'on explique, comme nous l'avons noté au chapitre 2, que, remontant à la ratification de l'Accord sur la frontière commune en 1995 et la création d'un comité canado-américain chargé d'étudier les problématiques liées à la gestion de la frontière en 1999, les deux gouvernements nationaux ont augmenté leurs efforts de collaboration. À cela s'ajoutent la ratification de l'Accord sur la frontière intelligente et des programmes visant à accélérer l'expédition des biens commerciaux et le passage des voyageurs connus.

Le climat politique de la fin de 2001 et de l'année 2002 amène les gouvernants canadiens à examiner, en parallèle et de concert avec la communauté d'affaires, les problématiques liées à la gestion de la frontière et à une harmonisation avec les méthodes américaines. L'opinion publique est alors largement favorable à de telles actions.¹⁴⁹ Cette conjoncture disparaît par contre dès l'automne 2002 alors que l'intervention militaire américano-britannique du printemps 2003 en Irak domine l'ordre du jour. Les tensions politiques entre le Canada et les États-Unis (aussi menées par quelques élans protectionnistes américains sur des biens d'exportation canadiens et par quelques épisodes verbaux¹⁵⁰) forcent les gouvernants canadiens à réduire leur enthousiasme envers une coopération plus poussée avec l'administration Bush.

Les gouvernants canadiens sont aussi aux prises avec une situation où les préférences des gouvernants américains et de la communauté d'affaires canadienne ne sont pas compatibles.

¹⁴⁸ *Ibid.*, pages 182-192.

¹⁴⁹ Voir, par exemple, Christopher Waddell, « Erasing the Line: Rebuilding Economic and Trade Relations after 11 September », dans David Carment, Fen Osler Hampson et Norman Hillmer (dir.), *Coping with the American Colossus: Canada Among Nations 2003*, Don Mills, Oxford University Press, 2003, page 70.

¹⁵⁰ Voir, par exemple, Norman Hillmer, David Carment, et Fen Osler Hampson, « Introduction: Is Canada Now Irrelevant? », dans *Ibid.*, pages 14-15; Alberts, Sheldon, « PM Under Fire for 'Shocking' Remarks », dans *National Post*, 13 septembre 2002, page A1.

D'un côté, les dirigeants politiques américains veulent un resserrement de la frontière de façon à obtenir des contrôles plus poussés sur les biens et les personnes. De l'autre côté, les porte-parole des divers groupes influents de la communauté d'affaires disent souhaiter une réduction du rôle de la frontière dans les mouvements des biens et des personnes. Selon plusieurs dans la communauté d'affaires, les mois qui suivent les attentats terroristes du 11 septembre 2001 donne une occasion importante où les gouvernants américains pourront accepter une négociation bilatérale. En présentant cette position, Wendy Dobson décrit la problématique de la façon suivante : « The tragic events of September 11 and its aftermath have opened a door of opportunity for Canadian policy to advance a long-term agenda for North American security. This agenda could address both US security preoccupations and Canadian concerns about more assured market access¹⁵¹. »

On présente donc l'idée d'un marchandage stratégique où, en plus d'évoquer les enjeux liés à la sécurité intérieure et à la frontière, les gouvernants canadiens discuteraient avec leurs homologues des questions commerciales qui restent non résolues après plus d'une décennie depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉ. Plusieurs sont d'avis qu'il reste encore beaucoup de travail à faire en vue d'obtenir une reconnaissance mutuelle des réglementations dans les domaines qui touchent le transport, l'environnement, l'énergie, les lois sur la concurrence et les produits pharmaceutiques. C'est en ce sens que certains souhaitent un dialogue politique qui pourrait donner une forme d'union douanière nord-américaine.¹⁵² À la page 216 de leur rapport, les

¹⁵¹Dobson, Wendy, *op. cit.*, avril 2002, page 18.

¹⁵²Une synthèse des propositions est présentée par Danielle Goldfarb, *Beyond Labels: Comparing Proposals for Closer Canada-U.S. Economic Relations*, Toronto, C.D. Howe Institute, octobre 2003.

membres du comité permanent écrivent que : « Sans prendre position quant au bien-fondé d'une union douanière nord-américaine, le Comité estimerait utile que le gouvernement entreprenne parallèlement un examen détaillé des avantages et des inconvénients de la notion d'union douanière dans le contexte nord-américain¹⁵³. » Cela mène à la troisième anticipation des gouvernants canadiens.

Nous avons expliqué plus haut que des clivages se créent au sein du Parti libéral sur l'idée d'union douanière alors que certains ministres tels Pettigrew et Manley prennent une position intégrationniste-continentaliste. Par surcroît, quelques gouvernants canadiens appuient ouvertement une option qui conduirait à une plus grande mobilité de la main-d'oeuvre sur le continent. Lors de sa conférence prononcée devant le Couchiching Institute on Public Affairs, le gouverneur Dodge argue que :

L'intégration des marchés du travail serait grandement favorisée si le Canada et les États-Unis établissaient des procédures rapides, simples et peu coûteuses pour la délivrance de permis de travail autorisant les citoyens des deux pays à occuper un emploi de l'autre côté de la frontière. [...] Pour que le bien-être progresse *réellement*, les initiatives destinées à ouvrir les marchés du travail exigeraient également une plus grande harmonisation des règles relatives à la reconnaissance professionnelle, de telle sorte que les gens puissent effectivement travailler de part et d'autre de la frontière. [...] Nous ne devons pas manquer l'occasion — et je crois que nous sommes sur la bonne voie — de parvenir à une uniformisation plus poussée des normes, tant par rapport aux États-Unis qu'entre provinces canadiennes.¹⁵⁴

Nous avons montré dans cette étude de cas que des représentants de l'État ont recueilli des informations sur l'idée d'une union douanière. Ils ont aussi mené une consultation auprès de certains groupes de la communauté d'affaires sur l'impact qu'auraient une harmonisation des

¹⁵³Gouvernement du Canada, *op. cit.*, décembre 2002, page 216.

¹⁵⁴Dodge, David, *op. cit.*, automne 2003, page 54. Le souligné est dans l'original.

tarifs douaniers qui sont imposés par le Canada et les États-Unis aux pays tiers, ainsi qu'une élimination des règles d'origine.¹⁵⁵ En entrevue, André Downs du PRP (le centre de recherche du gouvernement fédéral) explique que :

[L']agenda [*sic*] est fixé. [Au PRP,] on voit ce qu'on peut faire pour améliorer l'état des connaissances et se poser des questions de plus en plus précises. [...] On regarde l'expérience de cinq unions douanières dans le monde pour voir les enseignements que l'on peut en tirer. On étudie le comportement des entreprises canadiennes. Il faut aller chercher des informations de la International Trade Commission pour avoir des données sur les exportations canadiennes aux États-Unis. On cherche à mesurer l'impact des règles d'origine sur l'Agence du revenu et des douanes.¹⁵⁶

Tout cela conduit, au début de 2003, à des rencontres informelles entre le ministre Pettigrew et le secrétaire au Commerce Evans. Dans ces échanges, les gouvernants canadiens n'évoquent que l'idée d'abandonner les mesures compensatoires imposées dans le secteur de l'industrie sidérurgique et l'idée d'une « evolutionary customs union » qui, telle que présentée au chapitre 2, serait un mélange entre une union douanière et un marché commun, alors qu'un tarif externe commun serait d'abord établi pour quelques secteurs clés, soit ceux les plus touchés par l'encombrement administratif lié aux règles d'origine sur les produits ayant une valeur ajoutée. Après s'être entretenu avec Pettigrew, Steven Chase et Greg Keenan écrivent dans *The Globe and Mail* que : « There is no official proposal, but Mr. Pettigrew said the U.S. government has shown a willingness to talk about creating a single steel market for the continent under the North American free trade agreement. 'I have found some openness on the part of Secretary

¹⁵⁵ Downs, André, « Intégration nord-américaine: enjeux et solutions », dans *Horizons*, juin 2004, page 6.

¹⁵⁶ Entretien de l'auteur avec André Downs (directeur principal de projets, PRP), Ottawa, 21 janvier 2004.

Evans of exploring it. We are at the exploratory level at this time'¹⁵⁷. »

Durant cette période où les gouvernants obtiennent des informations sur la préférence initiale des représentants de l'État américains et préparent leur propre préférence initiale, ils ne donneront que des déclarations prudentes et modérées. Lors d'une conférence prononcée devant le Canadian-American Business Council le 16 octobre 2002, Pettigrew dira que :

Many in the business community have been calling for a strategic or a grand bargain with the U.S. Others have called for a common market or a customs union. While there is always room for a healthy debate, and I encourage it, I do not think there is currently an appetite for such a grand scheme. But that does not mean inaction. Indeed, much can be done to build on existing achievements by advancing resolutely and with determination step by step, with a clear eye on Canadian interests.¹⁵⁸

Ensuite, dans leur rapport (qui, rappelons-le, est publié en décembre 2002), les membres du comité permanent soutiennent que : « Les obstacles connus à une conduite efficace des transactions transfrontalières pourraient être éliminés de façon progressive, en accord avec les autres États parties à l'ALENA¹⁵⁹. »

Nous avons mentionné plus haut que les représentants de l'État canadiens obtiendront un appui de la communauté d'affaires envers un projet global si l'ordre du jour renferme des discussions sur les mesures compensatoires et les droits anti-dumping, lesquelles contreviennent à un accès assuré pour les exportations canadiennes au marché américain. Dans un entretien donné au *National Post* en octobre 2002, Pettigrew dira que : « 'My top priority, obviously,

¹⁵⁷Chase, Steven et Greg Keenan, « Canada, U.S. consider one steel market », dans *The Globe and Mail*, 1^{er} février 2003, page B2.

¹⁵⁸Pettigrew, Pierre, « The Canada We Want in the North America We are Building », discours prononcé devant le Canadian-American Business Council, Toronto, 16 octobre 2002, disponible sur http://webapps.dfaic-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?publication_id=379555&Language=E (consulté le 18 novembre 2004).

¹⁵⁹Gouvernement du Canada, *op. cit.*, décembre 2002, page 216.

would be the trade remedies. [...] We have always said we believe American trade laws are wrong and unfair and arbitrary and that these trade laws should be changed'¹⁶⁰. » Le rapport du comité permanent présente un message similaire en disant que le gouvernement canadien « devrait envisager sérieusement de conclure, avec ses partenaires de l'ALENA, des ententes visant une reconnaissance mutuelle des règlements existants. Selon ces ententes, les États reconnaîtraient le cas échéant les normes réglementaires des uns et des autres, ce qui faciliterait le commerce transfrontalier¹⁶¹. »

Toutefois, lors de la rencontre du 7 octobre 2003 entre Pettigrew et le représentant aux échanges commerciaux Zoellick, il devient clair que les gouvernants américains ne sont pas prêts à participer à une négociation qui porterait sur les mesures compensatoires et les droits anti-dumping. En fait, les représentants de l'État canadiens n'obtiennent qu'un engagement à examiner quelques secteurs où des changements pourraient être mis en oeuvre. Décrivant cette rencontre, où participe également le secrétaire mexicain aux affaires économiques Fernando Canales, Chase rapporte que : « They agreed to 'explore opportunities' to harmonize the most favoured nation treatment that the three countries award third-party nations in trade relations¹⁶². » Subséquentement, Pettigrew souligne que, dans le court terme, le gouvernement canadien n'a aucune intention de demander au gouvernement américain une négociation bilatérale sur une union douanière nord-américaine.¹⁶³ Les informations qu'il aura obtenues de

¹⁶⁰ Cité dans Anne Dawson, *op. cit.*, 26 octobre 2002, page A1.

¹⁶¹ Gouvernement du Canada, *op. cit.*, décembre 2002, page 212.

¹⁶² Chase, Steven; « Canada, U.S., Mexico reject customs union as next step », dans *The Globe and Mail*, 8 octobre 2003, page B1.

¹⁶³ *Ibid.*

Evans et de Zoellick auront forcé cette prise de position.

Les représentants de l'État canadiens savent par contre que leurs homologues américains ont dit qu'ils seraient prêts à participer à des discussions sur l'utilisation des mesures compensatoires et des droits anti-dumping dans le cadre des négociations commerciales du cycle de Doha. Ainsi, il semblerait qu'il sera préférable pour les gouvernants canadiens d'attendre. Dans un premier temps, ils savent que, dans la discussion menant à une négociation bilatérale, il leur sera plus facile de demander des choses qui auront déjà été concédées par les négociateurs commerciaux américains lors de négociations multilatérales. Dans un second temps, ils savent qu'ils ne pourront construire une coalition appuyant le projet d'une union douanière que s'ils parviennent à promettre qu'il s'agit d'une façon de résoudre des problèmes hautement politiques comme ceux liés à l'exportation du bois d'œuvre canadien aux États-Unis. Le lien entre les développements observés dans le cadre des négociations multilatérales et la possibilité pour le Canada de demander une négociation bilatérale est d'ailleurs présenté par Pettigrew. Lors d'une conférence prononcée le 25 septembre 2003 au Empire Club of Canada, il explique que : « Were the United States to signal a greater willingness to have their domestic trade law supplement the WTO [Organisation mondiale du commerce], I suspect it would be easier for Canadians to accept deeper integration¹⁶⁴. »

Il n'en demeure pas moins que la préférence initiale des gouvernants canadiens restera celle d'une progression modérée sur différents enjeux touchant un accès assuré et renforcé pour le Canada au marché américain. (Lors d'une rencontre trilatérale aux États-Unis en mars 2005,

¹⁶⁴Pettigrew, Pierre, « Dancing with the Elephant: Contending with an Assertive Superpower in Trade and Global Diplomacy », discours prononcé devant le Empire Club of Canada, Toronto, 25 septembre 2003, disponible sur http://webapps.dfaic-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?publication_id=380389&Language=E (consulté le 20 novembre 2004).

le premier ministre Martin a précisé que : « ‘What we’re looking for is not a big bang, but big progress’¹⁶⁵. ») On rejette seulement, dans le court terme, l’idée d’une négociation bilatérale qui porterait sur un projet global. En prenant cette direction, les représentants de l’État canadiens s’imposent devant les pressions venant, principalement, de certains économistes, de plusieurs groupes de la communauté d’affaires et de gouvernants tels Dodge. Le contexte politique aura favorisé cette position puisqu’un profond sentiment d’hostilité envers l’administration Bush apparaît dans la population canadienne dès le tournant de 2003 et dans les mois qui conduisent à l’élection présidentielle de novembre 2004.¹⁶⁶ De plus, une élection fédérale a eu lieu le 28 juin 2004. Alors que la période qui a précédé l’élection a amené beaucoup de prudence chez les représentants de l’État, celle qui a suivi le vote a aussi forcé certaines modérations puisque le gouvernement s’est retrouvé dans une position minoritaire.

Le contexte partisan se prête en ce sens difficilement à l’élaboration d’un projet. Il en va de même pour le contexte économique puisque les larges fluctuations dans la valeur du dollar canadien lorsque mesuré au dollar américain à l’automne 2004, menées par un appui tacite de l’administration Bush à une politique du dollar faible, impose une grande retenue. Cela n’empêche toutefois pas les plus favorables à l’idée d’une union douanière de continuer à guider les propositions allant en ce sens. Nous avons vu dans ce chapitre que des groupes de la communauté d’affaires canadienne et des membres de l’élite politique provinciale ont activement appuyé l’élaboration d’un projet et ont cherché à obtenir l’oreille des gouvernants

¹⁶⁵ Cité dans Anne Dawson, « On ‘Common Ground’ », dans *National Post*, 24 mars 2005, page A4.

¹⁶⁶ Voir, par exemple, Jonathon Gatehouse, « Canadians to Bush: Hope You Lose, Eh », dans *Maclean's*, 9 février 2004, pages 22-25.

des deux pays sur cette question.

4.6 Conclusion

Ce chapitre montre que, malgré l'intensité des discussions sur une possible UMNA au cours des dernières années, des débats persistent chez les économistes sur l'efficiencia du système de taux de change flottant et, dans la société civile canadienne, sur la question de la souveraineté politique et économique du Canada dans cet espace continental dominé par les États-Unis.

Face aux nombreuses interrogations, plusieurs propositions ont été lancées et nous avons présenté la réplique des gouvernants canadiens. Nous avons vu que leur interprétation de la préférence des gouvernants américains et la position de certains groupes d'intérêt (et, en particulier, de la communauté d'affaires) ont influencé leur action. Ils ont utilisé une stratégie adaptée, d'une part, au message des économistes les plus agressifs dans leur quête de changements structurels à la politique monétaire et, d'autre part, à celui des intervenants qui étaient les plus déterminés à rechercher une solution radicale aux difficultés du dollar canadien, c'est-à-dire l'adoption par le Canada du dollar américain comme monnaie ayant cours légal. Finalement, afin de répondre aux propositions plus modérées venant des économistes et de la société civile, les gouvernants ont demandé à un comité parlementaire de présenter des recommandations.

Cette étude de cas montre donc que, comme l'annonce notre hypothèse de recherche, les représentants de l'État ont effectivement préparé une préférence initiale sur l'idée d'une UMNA

et celle-ci a été modifiée à la suite des discussions exploratoires avec les homologues du second État. Sur les bases de la description théorique, ce chapitre nous permet donc de reprendre les enseignements tirés du chapitre 4 et d'y ajouter certains éléments. De plus, notre étude de cas sur une possible UMNA montre que les représentants de l'État canadiens ont obtenu deux victoires dans l'espace national. D'abord, ils ont marginalisé le discours de ceux et celles qui, entre 1999 et 2002, favorisaient une dollarisation officielle. Ensuite, comme nous venons de le présenter, ils ont recentré la discussion informelle sur l'idée d'une possible union douanière, un projet plus malléable que le premier. Le tout c'est fait alors que les représentants de l'État canadiens ont aussi obtenu un gain important en ce sens que les gouvernants américains ne se sont pas prononcés publiquement sur la question d'une UMNA. Autrement dit, le fait que les gouvernants américains n'ont pas préparé de préférence définitive sur une possible UMNA en 1999-2002 doit être vu comme un élément marquant du contrôle gardé par les représentants de l'État canadiens sur la discussion informelle dans l'espace national. Dans l'ensemble, cette description suit bien les grandes anticipations présentées dans cette thèse.

L'objectif principal de ce chapitre était de présenter la discussion informelle sur l'avenir du dollar et les nombreuses évaluations faites du système de taux de change flottant. En plus de décrire les avantages et les coûts liés à l'utilisation d'une monnaie nationale distincte, nous avons expliqué que le dollar américain obtient une position internationale et régionale dominante et que cela a un impact sur l'orientation générale des débats canadiens. En ce sens, un peu comme les gouvernants britanniques, danois et suédois (et même ceux de la Suisse¹⁶⁷)

¹⁶⁷ Voir, entre autres, John Tagliabue, « Swiss Enthusiasm for the Euro », dans *The New York Times*, 24 février 1999, page C1; Lefèvre, Frédéric, « Le franc suisse pourrait s'arrimer à la monnaie unique », dans *Le Monde*, 5 février 2003, page 18.

qui, à l'écart de la zone euro, observent l'évolution d'une utilisation de plus en plus poussée de l'euro par leurs communautés d'affaires et qui doivent revoir les coûts liés au maintien d'une monnaie nationale, les gouvernants canadiens doivent aussi se préoccuper du phénomène de la dollarisation informelle, non seulement dans son espace national mais aussi dans des pays comme, tout particulièrement, le Mexique. En plus de garder une certaine emprise sur l'orientation générale de la discussion informelle sur l'idée d'UMNA, les gouvernants canadiens doivent préparer leur préférence initiale sur la question et prévoir l'évolution à moyen et à long terme des éléments observés.

Nous avons pourtant vu que les gouvernants canadiens ont énergiquement rejeté les comparaisons qui pourraient être données entre les situations européenne et nord-américaine (et ce, bien qu'ils n'ont pas, à notre connaissance, réagi à un parallèle possible entre la situation canadienne et celle des pays de l'Union européenne actuellement à l'extérieur de zone euro). Cela s'expliquerait par le fait que l'on s'entend généralement pour voir l'UME comme une étape vers une intégration politique en Europe de l'Ouest. (Les économistes rappellent qu'il est rare de voir une union monétaire obtenir un succès et une stabilité prolongée sans qu'elle ne soit accompagnée d'une union politique. Le cas d'exception le plus souvent cité est celui de la Belgique et du Luxembourg qui ont créé une union monétaire en 1922 pour ne l'abandonner que par leur adhésion à la zone euro en 1999.) Comme le fait remarquer Willem H. Buiter, l'élément est important puisqu'il est possible de penser que, même si les gouvernants canadiens et mexicains obtenaient la création d'une monnaie nord-américaine commune, les marchés financiers pourraient choisir de n'y voir qu'un dollar américain reconstitué.¹⁶⁸ Une nouvelle

¹⁶⁸ Buiter, Willem H., *op. cit.*, septembre 1999, pages 298 et 300.

banque centrale supranationale obtiendrait alors une légitimité pour le moins précaire. Nous n'avons aucune indication laissant croire que les gouvernants canadiens souhaitent préparer une union politique en Amérique du Nord et ils auraient pu craindre l'impact à moyen et long terme d'une préférence qui emprunterait cette voie.

L'ensemble de ces éléments, mais aussi le contexte géopolitique qui suit les attentats terroristes du 11 septembre 2001, amènent donc les gouvernants canadiens à être ouverts à des projets qui cadreraient dans les objectifs américains liés à un réexamen du rôle des frontières internationales. Il semble que l'on s'intéresse sérieusement à l'idée d'une union douanière canado-américaine et qu'il s'agit d'un projet susceptible d'obtenir des appuis dans la communauté d'affaires canadienne et chez les membres du Congrès américain.

Les discussions ne sont donc pas closes. Les débats sur une possible union douanière s'ajoutent à la suite de ceux sur une UMNA. Nous avons vu que, dans ces pourparlers sur une possible union douanière nord-américaine, la position des gouvernants américains a imposé des actions chez les représentants de l'État canadiens. Cette interaction permet de voir l'importance respective que prendront les espaces national et bilatéral dans l'élaboration de projets politiques. Au prochain chapitre, nous décrivons ce processus dans un tableau-synthèse qui présente les interactions entre les deux groupes de représentants de l'État, de même qu'avec leurs sociétés civiles respectives. Notre objectif est d'analyser le comportement des représentants de l'État à des moments clés de la séquence des événements qui les mènent à une annonce publique. En fait, nous joignons le tableau-synthèse au modèle de Nordlinger, lequel présente des regroupements de tactiques et stratégies qui pourront être utilisées par les représentants de l'État pour construire des coalitions sociétales qui, en bout de ligne, leur permettront d'obtenir des

victoires sur les projets favorisés. Le chapitre 5 reprend également les principales particularités des appareils étatiques canadien et américain en vue de montrer pourquoi il sera possible, dans une analyse des actions des gouvernants canadiens, de limiter le centre du pouvoir sur des questions clés à un groupe restreint d'individus. Nous évaluerons leurs actions à partir des énoncés du modèle de Nordlinger.

Chapitre V

Les préférences des représentants de l'État et les projets politiques

Le chapitre précédent a permis de décrire les stratégies mises de l'avant par les gouvernants canadiens en vue de réagir aux demandes venant principalement des économistes au sujet d'une forme plus poussée d'intégration continentale. Nous avons montré comment les représentants de l'État ont préparé leur préférence sur cette prochaine étape d'intégration et comment ils ont révisé leur projet à la suite des réactions présentées par les gouvernants américains. En cherchant à éluder toute question au sujet de l'avenir du dollar canadien (et en s'affairant à obtenir une confiance renouvelée envers les politiques fiscales du gouvernement et, indirectement, la devise), les gouvernants canadiens se sont dits incrédules face à un projet qui, à leur sens, ne pourrait que prendre la forme de l'adoption par le Canada du dollar américain comme monnaie ayant cours légal.

Dans l'environnement géopolitique qui suit les attentats terroristes du 11 septembre 2001 sur les États-Unis, ces dirigeants politiques se sont dits ouverts à davantage d'intégration continentale mais ont préféré s'intéresser à des projets qui cadreraient dans les objectifs américains liés à la défense du territoire nord-américain. Il s'agirait alors d'un projet malléable qu'ils présenteront comme étant plus modéré que celui d'une UMNA, mais qui sera en fait tout de même plus intégrationniste que les accords de libre-échange de 1989 et de 1994, puisqu'il

forcera des harmonisations touchant les lois et les méthodes. Au Canada, certains membres de la société civile ont proposé qu'une telle opération prenne la forme d'une négociation bilatérale qui mènerait à la création d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis. Nous avons décrit cette discussion informelle au chapitre 4 en montrant que le projet reçoit un appui important chez plusieurs groupes de la communauté d'affaires canadienne et chez certains dirigeants politiques. En sommes, nous y avons cherché des informations sur l'évolution du partenariat macroéconomique canado-américain dans l'espace continental.

Nous rappelons ici que l'objectif central de cette thèse est de mieux comprendre ce qui amène deux gouvernements nationaux à annoncer leur désir de lancer une négociation bilatérale sur un projet macroéconomique. Nous ne savons pas si un tel geste sera posé sur une UMNA ou sur une union douanière nord-américaine. Pourtant, la présentation du chapitre 4 permet de constater que les gouvernants canadiens ont préparé une préférence initiale sur chacun de ces projets et de découvrir des parallèles intéressants avec l'étude de cas portant sur l'ALÉ. Nous avons vu que le rejet des propositions des économistes par les gouvernants canadiens au sujet d'une éventuelle UMNA n'est pas sans rappeler les positions du gouvernement Trudeau sur l'idée du libre-échange, de même que celle de Brian Mulroney sur cette question en 1983-1984. Ensuite, les discussions « exploratoires » menées par le ministre canadien du Commerce international Pierre Pettigrew auprès du secrétaire américain au Commerce Don Evans et du représentant aux échanges commerciaux Robert Zoellick sur les éléments liés à une éventuelle négociation bilatérale sur une union douanière peuvent rappeler les travaux des ministres canadiens du Commerce international Ed Lumley et Gerald Regan menés en collaboration avec le Bureau américain du représentant aux échanges commerciaux et William Brock au sujet

d'éventuels accords de libre-échange sectoriels. Finalement, nous trouvons d'importantes similarités dans les actions lancées par les groupes les plus influents de la société civile et, principalement, par la communauté d'affaires canadienne, à ces deux périodes différentes.

Le principal élément étudié était ce déplacement d'une préférence initiale à une préférence définitive, en faveur d'une négociation bilatérale. Nous rappelons ici que les tenants de l'approche centrée sur la sphère étatique donnent aux gouvernants une forme d'autonomie qui, selon eux, leur permettra de transformer leurs préférences en actions autoritaires dès qu'ils se lanceront publiquement dans un projet politique. Ce qui mène à la préparation d'une préférence définitive chez les gouvernants est donc clé.

Au chapitre 2, nous avons montré que, sur les questions liées aux politiques commerciale et monétaire, les grandes orientations prises au Canada durant les dernières décennies sont largement imbriquées dans les choix faits aux États-Unis. Nous avons vu qu'afin de bien comprendre les comportements des gouvernants canadiens sur les questions macroéconomiques, il faut s'intéresser à ces paramètres plus larges qui sont fixés à Washington. Ensuite, dans notre étude de cas sur l'ALÉ, nous avons présenté les forces qui ont porté le projet politique à la tête des priorités des gouvernants et avons décrit la coalition construite par les représentants de l'État. Nous avons voulu voir si les processus qui conduisent à des actions et des décisions ont un caractère cyclique et répétitif. Qu'est-ce qui amènera les représentants de l'État canadiens à faire passer leur préférence initiale, soit sur une UMNA ou sur une union douanière, à une préférence définitive, en faveur d'une négociation bilatérale ? Qu'est-ce qui pourra amener les gouvernants canadiens à annoncer qu'ils interpellent leurs homologues américains sur l'un (ou sur chacun) de ces projets politiques ?

Cette thèse explique que l'on obtiendra une réponse aux questions posées ci-dessus en acceptant de voir les gouvernants comme une force intervenante ayant des préférences propres. Par surcroît, ils sont capables de rallier les groupes de la société civile ayant des positions convergente et compatible à leur préférence au projet convoité, en plus d'être en mesure de réduire l'influence obtenue par ceux ayant une position divergente à leur préférence. Nordlinger dira que : « The critical measure of power is not the scope of change, but the amplitude of societal support the state enjoys and the degree of opposition it overcomes, whatever its objectives happen to be, including the preservation of the status quo¹. » Nous avons déjà rappelé que des membres de la société civile (nous avons porté une attention particulière aux économistes des principaux centres urbains du pays) vont constamment présenter des demandes aux gouvernants et lancer des propositions sur d'éventuels projets politiques. L'approche centrée sur la sphère étatique nous enseigne que l'État n'est jamais neutre, qu'il y aura à tout moment, des gouvernants qui s'intéresseront à une multitude de discussions informelles. Nous croyons que l'on peut comprendre comment seront préparées les préférences initiales des représentants de l'État en étudiant les éléments liés à l'histoire politique, aux calculs partisans et à la diplomatie internationale. À cela s'ajoute le fait que le Canada se retrouve dans une relation de pouvoir asymétrique avec les États-Unis.

Dans ce chapitre, nous revenons sur le rôle des représentants de l'État américains dans le processus qui mène à l'élaboration de préférences initiales et définitives au Canada, ainsi que dans la construction par les représentants de l'État canadiens de coalitions appuyant les projets

¹Nordlinger, Eric A., « Taking the State Seriously », dans Myron Weiner et Samuel P. Huntington (dir.), *Understanding Political Development*, Boston, Little, Brown and Company, 1987, page 366.

favorisés. Ce rôle nous apparaît fondamental et nous l'étudions au moyen d'un tableau-synthèse. Nous y donnons une description schématique des interactions à l'intérieur des espaces national et bilatéral, de même qu'entre eux, dans la préparation de projets politiques. On y voit un processus qui va d'une conjoncture macroéconomique particulière amenant des membres de la société civile à présenter diverses propositions de changement jusqu'au lancement d'une négociation bilatérale entre deux pays.

Après avoir présenté ce tableau-synthèse à la section 5.2, nous revenons sur trois des principaux éléments de la thèse, soit l'approche théorique, les particularités de l'appareil étatique (et leur impact sur l'élaboration des projets politiques), ainsi que la place des groupes les plus influents de la société civile sur les questions bilatérales. On dira d'abord que, suivant l'approche proposée par Nordlinger, le gouvernement canadien, par la voix de ses représentants, doit être vu comme l'agent le plus influent dans le processus d'élaboration du projet qui a mené à l'ALÉ et dans les discussions informelles sur une UMNA et sur une union douanière nord-américaine. Il devient en ce sens important de donner une évaluation, ne serait-ce que partielle du modèle de cet auteur. C'est ainsi qu'à la section 5.3, nous reprenons quelques uns des regroupements de tactiques et stratégies qui, selon Nordlinger, seront utilisés par les représentants de l'État en vue de créer les conditions qui leur permettront d'agir de façon autonome et de remporter des victoires sur les projets politiques favorisés. Cependant, cette thèse révisé la présentation de Nordlinger en y ajoutant ce processus décrit à la section 5.2. Nous y expliquons que les représentants de l'État pourront, d'abord, préparer une préférence initiale et, ensuite, choisir les tactiques et stratégies qui leur permettront de mettre en oeuvre une préférence définitive. Après avoir montré l'importance de cette structure, nous voyons à la

section 5.3 comment ces choix sont influencés par l'orientation générale que veulent donner les représentants de l'État à une discussion informelle en cours. Nous insistons sur cette position voulant que les représentants de l'État ne prépareront pas leurs préférences selon les mêmes paramètres que les groupes de la société civile. Nous avons dit que cela leur donne un avantage sur ces derniers et qu'il serait périlleux de sous-estimer l'importance de cet avantage dans une étude du processus d'élaboration des politiques publiques, d'autant plus qu'il prendra une place encore plus grande dans les projets qui impliquent plus d'un État.

Cela nous mène à la section 5.4 où nous reprenons brièvement les principales particularités des appareils étatiques canadien et américain, en montrant l'importance de cet élément dans les études de cas présentées dans cette thèse. Alors que le système américain donne généralement un processus fragmenté où les luttes de pouvoir sont au centre des décisions, nous voyons que celui canadien permet au Bureau du premier ministre, sur des questions bien sélectionnées, de garder un contrôle serré sur les choix faits. Cela devient un élément fondamental dans notre évaluation des actions des représentants de l'État canadiens.

Finalement, dans la dernière section, nous rappelons que la position du Canada dans l'économie internationale fait en sorte qu'un certain type de demandes sera plus susceptible d'être porté au gouvernement fédéral sur les questions liées aux « étapes d'intégration », ne serait-ce que parce qu'un certain type de préoccupations, de réflexions et d'anticipations anime les groupes de la société civile. Pourtant, l'organisation de l'appareil étatique reste déterminante dans les processus et nous soutenons qu'elle donne une grande forme d'autonomie aux représentants de l'État dans l'élaboration des projets, laquelle passe par leur capacité de cumuler des informations sur les priorités et les préférences des gouvernants du second État. Ils peuvent

également identifier à un moment clé dans la séquence des événements les personnes dans ce gouvernement qui souhaitent s'investir dans le projet discuté. Ces éléments sont centraux dans leurs décisions. Ils sont aussi des déterminants dans leur habilité à remporter des victoires politiques.

5.1 L'élaboration des politiques publiques chez le partenaire secondaire dans l'espace continental

Dans nos deux études de cas, nous avons vu que des préférences initiales ont été préparées sur les projets d'accords sectoriels de libre-échange, d'un accord global de libre-échange, d'une UMNA et d'une union douanière. De plus, le chapitre 3 vérifie l'hypothèse de recherche en montrant le rôle central tenu par les représentants de l'État américains dans les révisions faites aux préférences initiales des représentants de l'État canadiens. Cela étant dit, il est important de revenir sur la problématique de l'espace bilatéral, ne serait-ce que parce que, dans une perspective canadienne, elle est marquée par une relation de pouvoir asymétrique avec l'hyperpuissance américaine.

On se demande comment une telle situation géopolitique touchera les processus d'élaboration des politiques publiques au Canada. Dans ce pays, l'importance de la relation commerciale canado-américaine amène un cycle perpétuel de demandes et de propositions venant de plusieurs groupes de la société civile, autant ceux qui favorisent une approche intégrationniste-continentaliste que ceux qui préfèrent l'approche nationaliste-multilatéraliste. Les demandes et propositions sont, dans la majorité des cas, inspirées de la conjoncture

particulière du moment où elles sont présentées. Il en revient pourtant, nous l'avons vu dans cette thèse, aux représentants de l'État à, d'abord, coordonner les demandes et les propositions de façon à ce qu'elles cadrent dans les projets favorisés et, ensuite, à interpeller leurs homologues en vue de choisir des pistes de solution. Sur cette question, Peter A. Hall rappelle que : « Economic policy is also made by governments, and governments are political creatures. Unless economic policy-making is peculiarly immune from the sort of influences found in most other policy areas, we can expect political variables to have a decisive impact on the outcome. Economic policy-making must be seen as a highly political process². »

Il semble clair que, pour des projets macroéconomiques tels la création d'une zone de libre-échange, d'une union monétaire ou d'une union douanière, nous devons retrouver des représentants de l'État chez les deux gouvernements nationaux qui souhaiteront s'investir dans le projet. Il est possible de croire qu'un des objectifs des représentants de l'État canadiens sera, dans le cas où ils souhaitent obtenir des discussions exploratoires sur une question précise, d'allonger la discussion informelle sur un possible projet jusqu'à ce qu'un nombre suffisant (ou ceux souhaités) d'interlocuteurs chez les représentants de l'État américains soient prêts à s'investir dans un projet parallèle et compatible.

Par ailleurs, il est aussi possible de penser que, dans d'autres cas, les représentants de l'État américains souhaiteront un certain projet alors qu'une discussion informelle n'a toujours pas été lancée au Canada sur la question. Devant un tel scénario, nous avons vu que les représentants de l'État canadiens pourront utiliser certains moyens à leur disposition en vue

²Hall, Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press, 1986, page 4.

d'imposer une discussion informelle et, subséquemment, de construire une coalition sociétale autour des groupes de la société civile qui ont une position convergente ou compatible à leur préférence.

Dans les deux cas, le Bureau du premier ministre aura cette capacité d'être soit une force d'action ou une force d'inertie, en plus d'en contrôler l'intensité. Le Bureau du premier ministre aura aussi cette capacité de demander à des représentants de l'État de mener des consultations « avec les groupes intéressés » de la société civile sur une question donnée (une stratégie élémentaire en vue de contrôler le rythme de la discussion informelle et de tempérer les craintes des groupes ayant présenté une préférence divergente). Toutefois, les deux études de cas de cette thèse montrent qu'une telle démarche vient *après* qu'une préférence initiale ait été formulée par les représentants de l'État sur le projet politique. Nous avons vu que cette étape des « discussions exploratoires » avec les homologues américains précède les consultations populaires organisées par les représentants de l'État, permettant ainsi de définir le type de coalition qui devra accompagner une éventuelle préférence définitive sur le projet.

L'ensemble de ces observations nous amène à reprendre les deux questions centrales à cette thèse, soit, dans un premier temps, qu'est-ce qui fait en sorte qu'une préférence initiale est préparée chez les représentants de l'État sur un projet (qui est de nature macroéconomique et qui implique plus d'un État) et, dans un second temps, qu'est-ce qui fait en sorte qu'à un moment choisi, cette dernière passera au rang de préférence définitive ?

Plusieurs ont cherché une réponse à la première question. Dans ses travaux, Hugh Heclo dira que les représentants de l'État ont un « *interpretive power* » qui leur permet de guider le

processus d'élaboration des politiques publiques dès ses premiers élans.³ Pour lui, « if policy is understood not simply as intended action but as what actually occurs consequent to intentions, then the place of civil servants in the development of modern social policy has been crucial⁴. » En misant sur l'importance des structures institutionnelles, Weir et Skocpol soutiennent pour leur part que « policy making is inherently a historical — that is, over time — process in which all actors consciously build on and/or react against previous governmental efforts for dealing with the same (or similar) problems. [...] The investigator [in his analysis] must take into account meaningful reactions to previous policies⁵. »

Plusieurs pistes sont donc disponibles et on doit ajouter la voie favorisée par Nordlinger, lui qui, comme nous l'avons évoqué au chapitre 1, dit croire que les représentants de l'État élaborent leurs préférences (initiales) sur la base d'un « professional knowledge » et de « 'certain frameworks of reasoning' ». Ce qui nous importe est de savoir qu'ils pourront mettre en oeuvre des étapes qui leur apportera des informations sur la réaction qui sera présentée par les principaux groupes de la société civile (autant ceux ayant une position convergente, compatible ou divergente) et par leurs homologues du second État lorsqu'ils présenteront une annonce publique sur le projet. Par conséquent, leur préférence initiale sera construite autour de cette lecture d'un événement qui n'a pas encore eu lieu. C'est ainsi qu'en plus des discussions exploratoires avec leurs interlocuteurs du second État, les représentants de l'État auront des informations, amassées par bribes, sur la position de divers groupes faisant partie, pour le projet

³Heclo, Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974, page 319.

⁴*Ibid.*, page 301.

⁵Weir, Margaret et Theda Skocpol, *op. cit.*, 1985, page 119.

en question, de ce que nous avons présenté comme étant « les minorités agissantes ». En ce qui concerne le reste de l'opinion publique, les sondages et une lecture de l'histoire récente permettent d'anticiper sa teneur. Il faut ainsi retenir qu'il sera possible pour les représentants de l'État de préparer en retrait leurs préférences initiales et un grand nombre d'entre elles ne seront jamais connues par le grand public.

Toutefois, dans des cas comme celui d'un accord de libre-échange global, cette préférence passera au rang de préférence définitive. Dans ce processus, les représentants de l'État auront trois avantages distinctifs. D'abord, ils ont accès à un appareil incomparable pouvant leur donner de la recherche quantitative et qualitative sur une politique donnée. Comme l'explique Savoie, « [government ministers] are surrounded by senior government officials explaining the finer points of public policy and presenting them with voluminous briefing books [...] outlining the country's economic circumstances and the important challenges in every policy area⁶. » Ce pouvoir qui appartient aux gouvernants de fixer et de rediriger les priorités des ministères, des organismes de recherche du gouvernement, de même que ceux de l'ambassade canadienne à Washington, est un élément central du contrôle qu'auront les représentants de l'État sur les discussions informelles en cours.

Un deuxième avantage vient du fait que ces derniers sauront identifier les individus dans le second État qui s'intéressent à la question choisie ou qui pourraient devenir des interlocuteurs importants. Cette relation privilégiée avec les homologues du second État devient fondamentale dans les choix faits par les représentants de l'État et par les gouvernants. Ils tirent également avantage de cette option d'organiser des rencontres officielles. Nous avons montré au chapitre

⁶Savoie, Donald J., *op. cit.*, 1999, page 343.

3 comment Burney s'est servi du Sommet de Québec en mars 1985 pour amener Mulroney à appuyer la préférence initiale portant sur une entente globale. Toujours sur cet événement, nous avons repris les propos de d'Aquino qui a soutenu que le sommet « 'was very important symbolically in terms of sending a signal to recalcitrant officials on both sides to really get aboard and serve their masters'⁷. » Il s'agit donc d'un outil important dont se serviront les représentants de l'État. La préparation conjointe du communiqué final d'une telle rencontre (un processus qui survient dans les semaines qui précèdent l'événement) permet des discussions plus intenses entre les représentants de l'État des deux gouvernements nationaux.

Finalement, alors que les groupes de la société civile utiliseront un ton ferme et convaincu dans leurs demandes et propositions, les gouvernants, durant la période de la discussion informelle, présenteront une position passive ou modérée, ainsi que des commentaires ambigus. Cette prédisposition vers l'ambiguïté devient centrale à la stratégie des représentants de l'État et, par extrapolation, à la stratégie des gouvernants. Toutefois, nous savons qu'ils vont maintenir des discussions sur une base permanente avec leurs homologues du second État et ce, sur toute une série de questions. Cette capacité de créer et de maintenir une distance entre les discussions avec les membres de la société civile (espace national) et les discussions avec ses interlocuteurs dans le second État (espace bilatéral) permet aux représentants de l'État de cumuler des informations sur les préférences de ce deuxième groupe, lesquelles vont guider la révision de leur propre préférence, en plus de guider les tactiques et stratégies mises en oeuvre dans les relations avec les divers groupes de la société civile. C'est ainsi que, tout en participant à la discussion informelle lancée dans la société civile et en

⁷Cité dans Marci Macdonald, *op. cit.*, 1995, page 91.

construisant des coalitions avec les minorités agissantes ayant des positions convergentes et compatibles, les représentants de l'État pourront, dans un processus parallèle, réviser leurs objectifs et priorités à partir de ces discussions exploratoires menées avec les homologues du second État.

5.2 De la préférence initiale à la préférence définitive

Nous avons vu que les représentants de l'État ont cette capacité de mesurer les appuis donnés aux idées présentées, autant dans l'espace national que bilatéral. Toutefois, certaines demandes de changement lancées par les groupes de la société civile (espace national), devront être écartées par les représentants du premier État parce qu'elles ne peuvent rejoindre les projets favorisés par les représentants du second État. En fait, une grande partie du travail des représentants du premier État sera de cumuler ces informations privilégiées sur les positions de leurs homologues. Mais à quel moment cet échange d'information survient-il et quel est son impact sur la relation entre les représentants du premier État et les groupes de la société civile ?

Nous savons que, lorsqu'ils souhaiteront préparer un déplacement d'une préférence initiale vers une préférence définitive, c'est-à-dire se diriger vers une annonce publique sur un projet politique, les représentants de l'État vont mener des consultations avec certains « groupes intéressés » de la société civile. En ce sens, après avoir déterminé s'ils se trouvent dans une situation décrite par les catégories III, II ou I (voir chapitre 1), les représentants de l'État vont s'assurer qu'une coalition suffisamment grande appuie leur position. En fait, ce n'est que lorsqu'ils jugeront être en mesure d'obtenir une victoire politique dans l'espace national sur un

projet donné que les gouvernants présenteront une annonce publique. Toutefois, il semble que cette consultation ne peut venir qu'après des discussions exploratoires menées entre les deux groupes de représentants de l'État, puisqu'avant de discuter avec les groupes de la société civile, ils doivent comprendre le type de projet qui pourra retenir l'attention de leurs homologues et amener ces derniers à souhaiter le lancement d'une négociation bilatérale. Les études de cas de cette thèse montrent d'ailleurs l'importance des positions des gouvernants américains sur les choix faits par les représentants de l'État canadiens alors qu'ils cherchaient à construire des coalitions sociétales appuyant leur préférence.

Afin de décrire la séquence des événements qui va de demandes de changement par les groupes de la société civile jusqu'au lancement d'une négociation bilatérale, il faut voir les préférences des représentants de l'État comme étant variables. Il est aussi important de rappeler que ces préférences sont liées à des conditions socio-économiques précises et qu'elles accompagnent une politique partisane. Les gouvernants, qui ont des objectifs politiques, une compréhension propre de l'histoire politique récente et des expériences spécifiques dans leurs relations avec la communauté d'affaires, divers groupes influents et les élites politiques provinciales. Ils vont tenir un rôle de meneur et vont faire des choix qui sont fondamentaux dans le rythme et le ton donnés aux dialogues, consultations et interactions avec les groupes de la société civile, de même qu'avec les représentants du second État qui se disent intéressés par le projet visé. La tâche des représentants de l'État sera de mesurer les appuis obtenus dans les espaces national et bilatéral. En retour, cela leur permettra de fixer leurs choix et de déterminer les tactiques et stratégies à utiliser.

En bref, nous présentons les réflexions et les interactions des représentants de l'État

comme étant la variable explicative dominante des choix macroéconomiques faits par les gouvernants. Tout au long de cette thèse, nous avons dit de ces personnes qu'elles ont un contrôle très serré sur des processus politiques que, sur les bases de rationalités économiques, les groupes de la société civile ne peuvent que tenter d'influencer. De plus, nous avons donné une place importante aux échanges d'information entre les représentants des différents gouvernements. Une lecture des études de cas présentées aux chapitres 3 et 4 montre que l'orientation générale des discussions informelles et la séquence des événements menant à l'élaboration d'un projet politique dans l'espace national sont dominées par les discussions exploratoires, les rencontres officielles et les sommets politiques organisés par les représentants de l'État (espace bilatéral).

Afin de présenter le processus qui va d'une discussion informelle dans l'espace national au lancement d'une négociation bilatérale entre deux gouvernements nationaux, nous proposons un tableau-synthèse. Pour le décrire, il faut d'abord préciser que, bien qu'il soit possible, en théorie, qu'il y ait une élaboration simultanée et complètement indépendante des préférences initiales chez les deux gouvernements nationaux, il apparaît davantage probable qu'une préférence est antérieure à l'autre et que cette dernière est influencée dans sa forme par la première. Ensuite, il faut accepter que les gouvernants définiront leur préférence initiale avant d'annoncer publiquement qu'ils souhaitent s'investir (par une étude approfondie pouvant mener à une politique publique ou directement par l'élaboration d'une politique publique) dans un projet donné. De plus, il faut noter que, alors que l'annonce du lancement d'une négociation bilatérale se fera conjointement, celle où un groupe de gouvernants dit s'intéresser à un projet (ou à une étude approfondie de ce dernier) se fera de façon indépendante et risquera de

provoquer l'élaboration d'une préférence initiale chez le second groupe de gouvernants (et, subséquemment, l'annonce d'une position publique sur ce projet par ce groupe). En soi, les préférences des deux groupes de gouvernants restent distinctes dans leur nature puisqu'elles ont été préparées par des représentants de l'État ayant des valeurs, des cultures et des idéaux propres. Elles sont aussi préparées à l'intérieur de structures institutionnelles différentes. Par ailleurs, les préférences des deux groupes seront influencées par la réaction de sociétés civiles uniques et elles passeront l'épreuve de la négociation bilatérale. C'est suite à ce processus que les représentants de l'État feront passer leur préférence initiale à une préférence définitive, laquelle ils présenteront à leurs sociétés civiles en vue d'obtenir une victoire politique sur le résultat de la négociation.

Le tableau-synthèse utilise deux groupes de gouvernants, appelés État 1 et État 2, et on y trouve les abréviations suivantes : p.i. (préférence initiale); p.d. (préférence définitive); P (projet politique); S.C. (société civile). Nous y décrivons les étapes qui se situent entre le début d'une discussion informelle et l'annonce conjointe du lancement de la négociation bilatérale.

Tableau 1
Les interactions des espaces national et bilatéral dans la préparation de projets politiques

Temps 1	Discussion informelle inspirée d'une conjoncture macroéconomique particulière. Quelques groupes de la S.C. lancent une proposition de changement. (Dans certains cas, les représentants de l'État pourront eux-mêmes inciter les groupes à lancer une proposition.)
Temps 2	Représentants de État 1 élaborent p.i.1 sur P1.
Temps 3	Représentants de État 2 élaborent p.i.2 sur P2.
Temps 4	Discussions exploratoires entre les représentants de État 1 et État 2.
Temps 5	Représentants de État 1 révisent p.i.1. Si cette étape les amènent à vouloir abandonner P1, ils annonceront publiquement p.i.1 révisé.

Temps 6	Gouvernants de État 1 construisent une coalition favorable à P1 (tel que révisé suite aux événements du temps 5) dans l'espace national. Les groupes de la S.C.1 réagissent et présentent leurs préférences sur P1 (p.i.1 n'est toujours pas touché).
Temps 7	Gouvernants de État 2 construisent une coalition favorable à P2 dans l'espace national.
Temps 8	Discussions exploratoires entre les représentants de État 1 et État 2 sur p.i.1 révisé et p.i.2.
Temps 9	Gouvernants de État 1 et État 2 renforcent les efforts en vue de construire des coalitions ayant des préférences convergentes et compatibles sur p.i.1 révisé et sur p.i.2.
Temps 10	Discussions exploratoires entre les représentants de État 1 et État 2 sur la possibilité de lancer une négociation bilatérale.
Temps 11	Gouvernants de État 1 annoncent publiquement leur intérêt envers P1 révisé. Ils présentent p.d.1. (Les groupes de la S.C.1 ayant une préférence convergente sur P1 révisé acceptent p.d.1.)
Temps 12	Les groupes de la S.C.1 ayant une préférence compatible ou divergente réagissent et présentent leurs préférences sur p.d.1.
Temps 13	Discussions exploratoires entre les représentants de État 1 et État 2 sur l'ordre du jour d'une négociation bilatérale.
Temps 14	Gouvernants de État 2 annoncent publiquement leur intérêt envers P2. Ils présentent p.d.2. (Les groupes de la S.C.2 ayant une préférence convergente sur P2 acceptent p.d.2.)
Temps 15	Les groupes de la S.C.2 ayant une préférence compatible ou divergente réagissent et présentent leurs préférences sur p.d.2.
Temps 16	Lancement d'une négociation bilatérale sur une conciliation initiale de p.d.1 et p.d.2.

L'élément important, atteint sur l'idée d'un accord de libre-échange global, est celui du temps 11 où les gouvernants annoncent une préférence définitive. Dans cette thèse, nous avons soutenu qu'ils ne passeront à cette action que lorsqu'ils auront construit une coalition suffisamment large dans l'espace national appuyant leur projet et lorsqu'ils auront obtenu suffisamment d'information leur permettant de croire que le temps 16 se réalisera. Autrement dit, un scénario où le temps 16 ne surviendrait pas représenterait une défaite politique et doit par

conséquent être évité.

Nous suggérons donc que les représentants de l'État voudront s'assurer, au temps 5, qu'il sera possible d'obtenir une conciliation initiale de p.i.1 révisé et de P2, c'est-à-dire que les attentes minimales à l'égard des objectifs généraux recherchés dans chacun des projets soient suffisamment compatibles pour que l'on entrevoie le bien-fondé d'amorcer des discussions sur l'ordre du jour d'une négociation bilatérale. Une telle indication, nous le suggérons, ne peut être obtenue que par une anticipation correcte des réactions des sociétés civiles respectives à P1 révisé et à P2, ainsi que par la capacité de mettre en oeuvre les événements présentés aux temps 13 et 16. Notre étude de cas sur une possible UMNA a montré l'importance du temps 5 alors que les gouvernants ont publiquement annoncé une préférence initiale qui s'opposait à un changement structurel à la politique monétaire du Canada.

Il faut préciser qu'il sera fondamental pour l'État 1 d'obtenir des informations sur p.i.2 et P2 *avant* que l'État 2 n'en fasse l'annonce. Ces informations, bien évidemment, n'existent que si p.i.2 et P2 sont effectivement formulés chez les représentants de l'État 2 et l'État 1 ne cherchera des informations sur p.i.2 et P2 qu'après avoir élaboré (au moins partiellement) p.i.1. Il faut en plus que l'État 2 rende (volontairement ou non) ces informations disponibles à l'État 1. Nous suggérons que l'État 1 ne passera pas au temps 6 avant d'avoir obtenu (en qualité et en quantité suffisantes) ces informations. Si l'État 1 a des informations sur p.i.2 et P2 avant d'avoir à faire quelque annonce que ce soit, il est possible de croire qu'il a le loisir de définir p.i.1 indépendamment de P1. En fait, nous anticipons qu'il sera possible pour l'État 1 de réviser p.i. au temps 5, en fonction des informations obtenues au temps 4.

Nous rappelons que ce tableau-synthèse s'inspire des deux études de cas présentées dans

cette thèse, de même que des évaluations présentées dans ce chapitre. Ce tableau-synthèse est repris en arrière-plan à la section suivante alors que nous nous intéressons aux choix de tactiques et stratégies faits par les représentants de l'État canadiens lors des discussions informelles présentées dans cette thèse.

5.3 Le comportement des représentants de l'État : les tactiques et stratégies utilisées

Au chapitre 1, nous avons présenté Nordlinger comme étant un des principaux auteurs ayant influencé les choix théoriques faits pour cette thèse. Nous avons utilisé ses écrits en nous intéressant tout particulièrement à son analyse du rôle et des actions des représentants oeuvrant à l'intérieur de l'appareil étatique. Dans *On the Autonomy of the Democratic State*, Nordlinger veut expliquer comment les représentants de l'État pourront s'approprier, maintenir et élargir la coalition sociétale construite autour d'un projet politique qui est favorisé. Il explique que l'un des premiers objectifs des représentants de l'État dans un tel processus sera de déterminer si la préférence dominante des groupes de la société civile sur ce dernier est convergente, compatible ou divergente à la leur. Nordlinger dit croire que, dans les trois cas, les représentants de l'État obtiendront une victoire sur le projet discuté et qu'ils arriveront à ce résultat en utilisant certaines tactiques et stratégies.⁸ Cela veut également dire que les représentants de l'État pourront forcer l'abandon d'un projet lorsque leur préférence ira dans cette direction.

On rappellera tout d'abord, et Nordlinger en convient, que pour chaque projet politique, des groupes se rangeront (avec la possibilité d'un déplacement) derrière chacune des

⁸Nordlinger, Eric A., *op. cit.*, 1981, pages 27-29.

« divisions » que représente le fait d'avoir une position qui soit convergente, compatible ou divergente face à la préférence des représentants de l'État. L'influence des groupes, et, en ce sens, de chacune des catégories de groupes se retrouvant sous les trois divisions est bien évidemment variable et les représentants de l'État sauront obtenir des informations sur la position des principaux groupes avant d'annoncer une préférence définitive sur le projet. Ils pourront en ce sens évaluer, dans son intensité et sa durée, le travail qui sera à faire en vue de s'assurer que la vaste majorité des groupes ayant une position convergente la maintiendront, que certains des groupes ayant une position compatible se déplaceront dans le camp de ceux qui soutiendront le projet et que la voix des principaux groupes ayant une position divergente soit marginalisée. Nordlinger reprend le postulat voulant que les représentants de l'État disposeront des ressources nécessaires pour obtenir ces résultats et il présente des regroupements de tactiques et stratégies qui montrent comment ils y arriveront. Certains de ces regroupements sont pertinents pour nos études de cas et ils sont repris plus bas, dans une traduction libre. Nous souhaitons voir comment ils peuvent nous permettre de comprendre le comportement des représentants de l'État canadiens dans chacune de nos études de cas, lesquelles nous reprenons une à la suite de l'autre.

5.3.1 Le projet d'un accord global de libre-échange

Parmi les regroupements de tactiques et stratégies proposés par Nordlinger, nous en retenons deux pour notre étude de cas sur l'ALÉ. Il s'agissait alors d'une situation où, nous le rappelons, les groupes qui favorisaient un changement se trouvaient dans le même camp que le

gouvernement Mulroney. Puisque ce projet a atteint l'étape du lancement d'une négociation bilatérale, nous dirons, en nous référant au tableau-synthèse, qu'il y aura deux séries d'interactions entre les représentants de l'État et les groupes de la société civile. Alors que la première viendra au **temps 6** (Gouvernants de État 1 construisent une coalition favorable à P1 dans l'espace national. Les groupes de la S.C.1 réagissent et présentent leurs préférences sur P1), la seconde se produira au **temps 11** [Gouvernants de État 1 annoncent publiquement leur intérêt envers P1 révisé. Ils présentent p.d.1. (Les groupes de la S.C.1 ayant une préférence convergente sur P1 révisé acceptent p.d.1.)].

D'abord, au tableau 2, nous avons une liste de cinq actions qui, selon Nordlinger, permettront aux représentants de l'État de s'assurer que les groupes visés de la société civile deviendront persuadés qu'il en revient aux gouvernants de mener le projet souhaité et d'en déterminer la forme et le contenu.⁹

Tableau 2
Actions du type III, préparées par les représentants de l'État
en vue de renforcer les préférences convergentes

Action 1	Lier au projet des experts reconnus qui prendront des responsabilités importantes.
Action 2	Expliquer publiquement qu'ils comprennent les problèmes auxquels fait face la société. Répéter qu'ils recherchent activement des solutions et qu'ils ont des moyens d'action.
Action 3	Exagérer l'importance d'une problématique particulière ou d'un problème sociétal, en indiquant qu'une action rapide et déterminante est nécessaire.
Action 4	Insérer le processus à l'intérieur d'un cadre étatique où les groupes de la société civile ne sont pas en mesure de s'imposer.
Action 5	Rappeler qu'une action de l'État est suffisante et mentionner que seuls les gouvernants ont les informations permettant de bien savoir ce qui doit être fait.

⁹ *Ibid.*, page 93.

Nous lions ce regroupement de tactiques et stratégies au temps 6 du tableau-synthèse alors qu'entre mars et septembre 1985, les représentants de l'État canadiens se déplacent de l'idée d'accords sectoriels vers l'idée d'un accord global et mènent des discussions exploratoires poussées avec leurs homologues américains. Un retour sur le chapitre 3 permet de voir que, dans leur ensemble, les actions du tableau 2 décrivent bien le comportement des intervenants. D'abord, les rôles qui ont été donnés à Derek Burney, à Simon Reisman et à Donald Macdonald, ainsi qu'à des économistes tels Richard Lipsey et Murray Smith, présentent bien l'action 1. Ces personnes ont tenu un rôle central dans la démarche menée par les représentants de l'État canadiens jusqu'au mois de septembre 1985 et dans les semaines qui ont suivi. Ensuite, notre étude de cas a montré que les représentants de l'État avaient présenté les velléités protectionnistes du Congrès américain comme étant un problème majeur, qui deviendra encore plus important et pour lequel une action est nécessaire, prenant la forme d'une négociation d'un traité commercial. Cela correspond aux actions 2 et 3 et on peut aussi y voir des éléments de l'action 5. Finalement, nous avons décrit l'importance donnée aux rencontres officielles de mars 1985 (à Québec) et de mars 1986 (à Washington) dans l'élaboration du projet, de même qu'aux recommandations finales de la Commission Macdonald, le tout se liant à l'action 4. En retournant à la description donnée par Nordlinger, on dira que ces actions ont été choisies de façon à renforcer l'engagement des groupes ayant une position convergente sur le projet d'un accord global de libre-échange. Ce n'est qu'après cette étape importante, c'est-à-dire le temps 6, que les représentants de l'État se dirigeront vers l'élaboration d'une préférence définitive.

Lorsqu'ils y arriveront (temps 11), ils voudront renforcer la place occupée par les groupes de la société civile qui présentent une position convergente en faisant en sorte que ces

derniers s'investissent dans le processus et présentent publiquement leur appui au projet. On présume que cela entraînera des groupes qui, jusque-là, avaient une position compatible, à se déplacer vers une position convergente. Pour obtenir ce résultat, Nordlinger prédit que les représentants de l'État utiliseront trois actions présentées au tableau 3.¹⁰

Tableau 3
Actions du type II, préparées par les représentants de l'État
en vue d'obtenir un déplacement vers des préférences convergentes

Action 1	Convaincre les groupes à se mobiliser et à investir une partie de leurs ressources qui sera plus grande que celle que devrait normalement recevoir l'enjeu discuté. En retour, les représentants de l'État pourront offrir à ces groupes d'ajouter certaines de leurs préoccupations à l'ordre du jour de la négociation bilatérale.
Action 2	Donner aux groupes des avantages spéciaux (comme, par exemple, de parler de leurs efforts) en retour d'investissements plus grands de leurs ressources.
Action 3	Rendre plus efficace l'utilisation des ressources en créant une coalition qui réunira les groupes.

Au chapitre 3, nous avons décrit les efforts des représentants de l'État canadiens en ce sens en présentant, notamment, des coalitions comme l'Alliance canadienne pour le commerce et les perspectives d'emploi, ainsi que le Regroupement québécois pour le libre-échange. De plus, comme le prédit notre tableau-synthèse, le travail évoqué par le tableau 3 entourera la présentation de la préférence définitive et deviendra de plus en plus important dans les semaines qui mèneront à la mise en oeuvre de la politique publique. Dans le cas de l'ALÉ, le tout atteint un point culminant lors de la campagne électorale de 1988 alors que d'importantes sommes sont dépensées par quelques groupes clés de la société civile en vue d'obtenir un appui populaire au traité commercial. Néanmoins, on peut retrouver les actions décrites par Nordlinger dans la

¹⁰*Ibid.*, page 112.

campagne menée par les représentants de l'État canadiens dès l'automne 1985 et il est possible de croire que c'est de cette façon qu'ils ont réussi à obtenir un soutien d'une partie des groupes qui, au départ, avaient une position compatible face à leur préférence.

5.3.2 Le projet d'une union monétaire

Dans la seconde étude de cas, nous l'avons vu au chapitre 4, les membres ou groupes de la société civile qui disaient souhaiter des changements étaient dans le camp opposé à celui du gouvernement Chrétien. Cette situation exigera bien entendu une série d'actions qui sera différente de celles présentées aux tableaux 2 et 3 alors que, cette fois, les représentants de l'État voudront réduire la portée de l'influence et la cohérence de l'argumentation de ceux et celles qui demandent un changement structurel de la politique monétaire du Canada par une UMNA. Pour obtenir ce résultat, Nordlinger prédit que les représentants de l'État utiliseront six actions, présentées au tableau 4.¹¹ Le tout devra permettre aux représentants de l'État de neutraliser les partisans d'un changement ou de réduire considérablement l'attention portée aux demandes des membres et des groupes de la société civile, leur permettant ainsi d'éluder les questions sur le sujet.

Tableau 4
Actions du type I, préparées par les représentants de l'État
en vue de contrer les préférences divergentes

Action 1	Utiliser des ressources pour lancer une riposte aux efforts des groupes de la société civile.
----------	---

¹¹*Ibid.*, pages 130-131.

Action 2	Choisir un processus de prise de décision difficile à déchiffrer et à infiltrer.
Action 3	Donner un pouvoir de prise de décision à des représentants de l'État qui sont à l'écart des milieux où les groupes de la société civile ont beaucoup d'influence.
Action 4	Présenter une déclaration publique qui va dans le sens des demandes des groupes de la société civile, sans pour autant assurer un suivi qui donnera des résultats.
Action 5	Se placer dans une position de médiation entre les groupes de la société civile ayant des demandes contradictoires (et favoriser, dans ce processus, les groupes qui ont une préférence convergente à celle des gouvernants).
Action 6	Amener les groupes de la société civile qui n'appuient pas les demandes de changement à annoncer publiquement leur position.

Nous avons vu que, pour cette étude de cas, aucune préférence définitive n'a été préparée et, au temps 5 du tableau-synthèse, les représentants de l'État canadiens ont choisi d'annoncer publiquement une préférence initiale révisée qui s'opposait au projet d'une UMNA. À cette période, c'est-à-dire après avoir mené les discussions exploratoires du temps 4, une stratégie précise a été mise en place par les représentants de l'État canadiens et le tableau 4 la décrit bien.

Dans un premier temps, ils ont dépensé des sommes importantes en vue de permettre au premier ministre Chrétien, au ministre des Finances Martin et au gouverneur Dodge de se rendre à New York au début de 2002 et de rencontrer d'importants investisseurs et banquiers de Wall Street. Le tout sera suivi par des publicités payées par le gouvernement du Canada et placées dans le prestigieux *Wall Street Journal*. Comme nous l'avons noté, la stratégie était alors de faire passer la discussion sur le bien-fondé du système de taux de change flottant (où, essentiellement, ils n'ont fait que répéter que ce système avait bien servi le Canada lors de la crise financière en Asie de l'Est en 1997-1998 puisque les économies canadienne et américaine, ont-ils insisté, ne font pas face aux mêmes chocs exogènes) à une discussion sur la valeur du dollar canadien lorsque mesuré à la devise américaine. Ils savaient alors que les groupes de la

communauté d'affaires seraient divisés entre les entreprises exportatrices qui profitaient largement de la faible valeur du dollar et les autres. De plus, ils ont voulu utiliser cette visite hautement remarquée pour favoriser une hausse de la valeur de la devise canadienne, un effort qui, comme nous l'avons expliqué au chapitre 4, se joindra à d'autres éléments, lesquels, dans leur ensemble, donneront le résultat souhaité.

Ensuite, les représentants de l'État canadiens vont dévier la discussion informelle vers le comité permanent de la Chambre des communes sur les Affaires étrangères et le commerce international, lequel étend ses travaux sur la quasi-totalité de l'année 2002, une période pourtant déterminante dans l'évolution de la discussion informelle sur une éventuelle UMNA. Dans le processus, les partisans du changement doivent évidemment partager le plateau avec les autres personnes choisies par les membres du comité pour être parmi les participants. Par surcroît, les membres du comité contrôlent le processus et, en grande partie, le résultat final. On remarquera aussi, en parfaite continuité avec la prédiction de Nordlinger, que, des personnes comme Courchene, Grubel, Fortin et Mundell, pourtant parmi ceux que nous avons présenté comme étant les principaux participants à la discussion informelle, ne font pas partie de la longue liste des 237 intervenants qui ont témoigné devant les membres du comité permanent.¹² (En entrevue, Grubel mentionne ne pas avoir été informé des travaux du comité permanent et ne pas avoir été invité à participer. Il explique que : « I am on record favoring a [NAMU], so I suppose that my views are known and that the ministerial advisers of the government told the Committee chair that my position did not fit into what they wanted to hear¹³. »)

¹²Voir « Annexe A : liste des témoins » dans Gouvernement du Canada, *op. cit.*, décembre 2002, pages 319-333.

¹³Entretien de l'auteur avec Herbert G. Grubel, Vancouver, 23 janvier 2005.

Pour ce qui est de la troisième action, nous avons vu qu'une grande partie de la recherche faite pour le compte du gouvernement fédéral sur la question d'une possible UMNA a été menée à la Banque du Canada. À cela s'ajoute qu'en entrevue, David Longworth nous confirme que, dès l'été 1999, les porte-parole de la Banque du Canada souhaitaient participer activement à la discussion informelle qui avait cours.¹⁴ Non seulement est-il inhabituel de voir les représentants de la Banque du Canada être aussi présents dans un débat public (et, nous le montrons au chapitre 4, ils le resteront même sur la discussion au sujet d'une possible union douanière), mais leur participation rendait difficile un argument de la part des groupes de la société civile selon lequel les publications de la Banque du Canada donnaient une description incomplète ou étaient menées par un programme politique partisan. Dans les principaux médias, une impartialité est donnée *ab initio* aux porte-parole de cette entité et les représentants de l'État ont su utiliser cet avantage.

Par ailleurs, la quatrième action est mise en oeuvre lorsque les gouvernants mentionnent qu'ils ont lancé une action en deux volets pour répondre aux préoccupations des groupes de la société civile, c'est-à-dire que des cibles explicites ont été fixées pour le taux d'inflation et un effort imposant pour assainir les finances publiques a été exécuté (le tout donnant un budget équilibré et menant à un programme de réductions d'impôt, voir chapitre 2). Ils ont ensuite ajouté qu'ils partageaient la frustration des groupes au sujet de la lenteur des investisseurs étrangers et des créanciers internationaux à reconnaître les résultats obtenus par ces actions et à retrouver une confiance dans la devise canadienne. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, c'est à la fin du mois de janvier 2002 que le ministre des Finances Martin dira que : « 'No one

¹⁴Entretien de l'auteur avec David Longworth (conseiller à la Banque du Canada), Ottawa, 3 septembre 2002.

is happy with what has been happening with the Canadian dollar — certainly not the government of Canada’¹⁵. » (Contrairement à ce qui est prédit par Nordlinger cependant, les gouvernants vont ajouter à cette déclaration le voyage à New York dont nous avons parlé plus haut, donnant ainsi un suivi qui va permettre de favoriser une hausse de la valeur du dollar canadien.)

Finalement, les représentants de l’État canadiens vont recentrer l’attention sur le présumé phénomène de la dollarisation non-officielle (une problématique où il est excessivement difficile de trouver une méthodologie et des réponses qui plairont à tous), forçant les groupes de la société civile à diriger une partie de leurs ressources vers une étude quantitative de cette question. De même, ils ont amené les partisans du changement à aussi s’intéresser à la problématique d’une mobilité accrue de la main-d’oeuvre sur le continent et, surtout, à celle d’une possible union douanière nord-américaine. Ils leur ont expliqué que ces projets seraient plus susceptibles d’intéresser les gouvernants américains et, contrairement à celui d’une UMNA, qu’ils arriveraient mieux à donner les résultats initialement recherchés par les partisans d’un changement structurel au système de taux de change utilisé par le pays.

Tout cela a considérablement réduit la cohérence de l’argumentation des partisans du changement alors que ce ne sont pas tous les intervenants qui ont accepté de quitter la discussion informelle sur une UMNA. De plus, ceux et celles qui l’ont fait ne l’ont pas tous fait en même temps et ils n’ont pas tous pris la même direction. Par ailleurs, quelques groupes clés de la société civile qui avaient présenté une position compatible sur l’idée d’une UMNA (il s’agit principalement du CCCE et de l’AMEC, mais aussi la Chambre de commerce du Canada et le Conference Board of Canada) vont se déplacer vers une opposition au projet (certains vont

¹⁵Cité dans Shawn McCarthy et Marion Stinson, *op. cit.*, 22 janvier 2002, page A1.

même présenter publiquement cette dernière préférence) et choisiront plutôt d'investir leurs ressources dans la discussion informelle sur une éventuelle union douanière nord-américaine. Pendant une période clé, les représentants de l'État canadiens (voir particulièrement le travail de Pierre Pettigrew tel que présenté au chapitre 4) vont se dire davantage intéressé par cette dernière discussion et par les arguments présentés par les groupes qui y participent. Le tout correspond aux actions 5 et 6.

En somme, il est possible d'utiliser les regroupements de tactiques et stratégies donnés par Nordlinger et d'y lier nos observations sur le comportement des représentants de l'État canadiens pendant les deux périodes reprises par les études de cas. Dans chaque cas, on voit qu'après avoir cumulé des informations sur la préférence dominante des principaux groupes de la société civile, les représentants de l'État ont préparé une préférence initiale et ont ensuite mis en oeuvre une série d'actions qui étaient choisies à partir des deux éléments précédents. Nous avons vu que les représentants de l'État ont voulu soit renforcer, modifier ou marginaliser la position des groupes visés et que ce travail précédait les annonces publiques clés sur le projet, dans une séquence décrite au tableau-synthèse.

L'objectif reste pourtant de voir comment tout cela peut nous permettre de mieux comprendre, dans une perspective canadienne, cette période qui précède la mise en oeuvre des politiques publiques macroéconomiques impliquant le Canada et les États-Unis. Dans cette section, nous avons présenté « les représentants de l'État » comme étant un intervenant unitaire. Le tout est évidemment beaucoup plus complexe alors qu'un bon nombre d'élus et de non-élus vont mener ces actions décrites aux tableaux 2, 3 et 4. Également, il faut voir que, tout comme les représentants de l'État canadiens, les représentants de l'État américains auront aussi préparé

des préférences initiales et définitives sur les enjeux bilatéraux. Tout comme leurs homologues canadiens, les gouvernants américains ne choisiront d'agir que lorsque les projets proposés leur permettront de créer des coalitions qui leur assureront des victoires politiques dans l'espace national et qui leur permettront d'agir au nom de l'intérêt national américain (tel qu'ils l'auront défini). Toutefois, nous montrons à la section suivante que l'analyse qui permettra de comprendre les processus qui mènent à ce type de décision ne sont pas les mêmes dans les deux pays. Non seulement les deux espaces nationaux sont-ils distincts l'un de l'autre, ces deux pays ont des visions propres de leur place et de leur rôle dans l'ordre mondial, menant à des réactions différentes sur les projets politiques proposés. Par surcroît, les relations entre l'État et la société civile ne suivent pas les mêmes trajectoires et les centres de pouvoir des deux pays sont constitués de manière différente alors que le pouvoir législatif américain a une plus grande influence que celui canadien dans l'action gouvernementale portant sur les questions commerciales et monétaires.

5.4 Les particularités de l'appareil étatique et l'élaboration des projets politiques

Il est d'abord important de rappeler que nous examinons un type très particulier de politiques publiques. Nous avons montré au chapitre 2 que, dans une perspective canadienne, les grandes orientations américaines au sujet des politiques commerciale et monétaire sont de la plus grande importance et vont retenir l'attention des personnes les plus influentes dans l'appareil gouvernemental.

Dans chaque gouvernement, on peut s'attendre à ce que, sur une variété d'enjeux, toute

une série d'intervenants favoriseront différents projets, choisiront de privilégier des priorités et objectifs différents et donneront une conception variable de ce qu'est pour eux « l'intérêt national » à l'intérieur d'une conjoncture macroéconomique précise. Les interactions et les luttes entre ces intervenants à l'intérieur du cadre étatique donnent un résultat qui, en bout de ligne, guidera l'orientation générale prise par les gouvernants. Nous constatons pourtant que les deux appareils étatiques étudiés, ceux canadien et américain, ne fonctionnent pas de la même façon.

Des observateurs ont expliqué qu'un processus hautement politique est généralement celui qui vient à marquer l'élaboration des politiques américaines touchant le Canada. Gilbert R. Winham écrivait en 1974 que ces dernières sont le résultat de compromis politiques et que cela provient de la « American tendency to bring in persons outside government service to handle external affairs. As a result, much of the American effort is often wasted in internal decision-making rather than external bargaining¹⁶. » À cela, il ajoute que : « The Presidential / Congressional system fractionalizes political power and makes it difficult to establish a unified position prior to or during external negotiations. Furthermore, United States diplomacy is made less flexible by the independent power of the Senate in foreign policy, even though American negotiators often try to use this weakness to their advantage¹⁷. » Cette description rejoint celle donnée par Robert O. Keohane et Joseph S. Nye dans *Power and Interdependence*. Ces auteurs expliquent que :

¹⁶Winham, Gilbert R., « Choice and Strategy in Continental Relations », dans W. Andrew Axline, James E. Hyndman, Peyton V. Lyon et Maureen Appel Molot (dir.), *Continental Community? Independence and Integration in North America*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1974, page 231.

¹⁷*Ibid.*

Politicization — agitation and controversy over an issue that tend to raise it to the top of the agenda — [...] of issues from below in the United States is carried out by more narrowly based groups, focusing principally on Congress. The United States public does not consider either Canada or Australia important enough to generate broad, popular movements. As a result, politicization from below in the United States often leads to divisions between Congress — or vocal elements in Congress — and the executive. [...] It also leads to fragmentation of policy.¹⁸

Ces deux évaluations donnent des informations importantes sur le processus de prise de décision dans le système américain et sur l'étendu de l'autorité du pouvoir exécutif sur les questions bilatérales. Cependant, elles permettent surtout de présenter les particularités du système canadien, lequel se caractérise par sa capacité de coordonner une série d'efforts hétérogènes et de présenter une position gouvernementale qui, globalement, apparaîtra unifiée.

À la base, le système parlementaire du modèle de Westminster rend le Cabinet responsable devant le Parlement et cela s'éloigne du modèle américain où le Cabinet doit répondre aux demandes du Président. Alors qu'au Canada, la solidarité ministérielle donne au Premier ministre un contrôle important sur les priorités et les actions gouvernementales, le Président américain va plutôt voir son Cabinet comme « a body of department heads, to be dealt with individually¹⁹. » C'est ainsi que, comme le mentionne Nossal, au Canada, « cabinet is able, where necessary, to settle serious conflicts among departments with divergent interests and preferences. [...] Collective responsibility for policy requires that a certain centrality of control be maintained: the constraints on autonomy at the senior bureaucratic level are therefore

¹⁸Keohane, Robert O. et Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2^e édition, Boston, HarperCollins Publishers, 1989, pages 33 et 206.

¹⁹Schlesinger Jr., Arthur M., *The Age of Roosevelt: The Coming of the New Deal*, Boston, The Riverside Press Cambridge, 1959, page 520.

necessarily considerable²⁰. » Par surcroît, comme le dira Savoie, dans le système canadien, « the prime minister is the key player in selecting which people will be empowered²¹. » Le Bureau du premier ministre pourra donc s'approprier de dossiers privilégiés et guider l'orientation générale du travail d'analyse fait par les différents ministères, par le Bureau du Conseil privé et par l'ambassade canadienne à Washington. Le tout permet de dire que, bien qu'il y aura une négociation à l'échelon de la haute fonction publique et des ministères sur les projets politiques discutés, le système canadien donne cette capacité, pour des projets clés comme ceux présentés dans les études de cas, de remettre au Bureau du premier ministre un très grand contrôle sur les tactiques et stratégies utilisées, de même que sur l'orientation générale des relations avec les groupes de la société civile.

C'est donc dire qu'un des premiers éléments qui permet de savoir si et comment l'État agira sur une question précise sera les informations reçues sur l'approche favorisée par le Bureau du premier ministre après que des discussions exploratoires auront été menées avec les homologues du gouvernement américain. Il n'en demeure pas moins que les débats nationaux sur l'idée d'un accord de libre-échange global, sur celle d'une UMNA ou encore sur celle d'une union douanière nord-américaine sont importants, mais, à la base, le système canadien permet de réduire le centre de pouvoir sur quelques questions précises à un groupe très restreint d'individus. Ces personnes vont constamment évaluer les possibilités et les limites que l'histoire politique, les calculs partisans et la diplomatie internationale leur donne. (En ce sens, le gouvernement Mulroney voudra voir comment une préférence définitive sur l'ALÉ pourra

²⁰Nossal, Kim Richard, *op. cit.*, 1979, pages 613 et 622.

²¹Savoie, Donald J., *op. cit.*, 1999, page 359.

toucher les pourparlers dans les espaces national et bilatéral sur les principales questions du moment comme, par exemple, une possible participation du Canada au programme de recherche préparé par l'administration Reagan dans le cadre du Strategic Defense Initiative, voir chapitre 2. Il cherchera aussi à anticiper la réaction cumulative de l'électorat à la position prise par les gouvernants sur ces différents projets.) Ces personnes vont aussi chercher, plus que toutes les autres, à comprendre comment les priorités à court, moyen et long terme de l'administration américaine vont influencer l'environnement international dans lequel se trouve le Canada. Cela devient d'autant plus important alors que, comme le rappelle Charles F. Doran, « in a practical sense, [...] Washington is unable to separate its projection of foreign policy toward Canada from its general pattern of international relations abroad²². »

En bref, on dira que, non seulement cette thèse a-t-elle montré que les gouvernants canadiens ont cette capacité de présenter des demandes à leurs homologues américains, mais ils peuvent aussi fortement influencer l'orientation générale des projets retenus. Par surcroît, le plus grand avantage des représentants de l'État canadiens demeure cette capacité de pouvoir demander à leurs interlocuteurs américains de repousser une déclaration publique, le temps de mettre en oeuvre le type de tactiques et stratégies présentées à la section 5.3. Ces dernières sont centrales au contrôle qu'ils garderont sur la coalition sociétale qui accompagnera l'élaboration d'un projet politique.

²²Doran, Charles F., *Forgotten Partnership: U.S.-Canada Relations Today*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1984, page 47.

5.5 Conclusion

Malgré tout, nous avons insisté sur le fait que, dans ce travail des représentants de l'État, un élément indéniablement important reste cette interaction entre l'État et la société civile. En ce sens, les choix de tactiques et stratégies sont fait suite aux demandes des groupes les plus influents. À ce sujet, on voit d'ailleurs qu'un nombre croissant de débats nationaux au Canada sont menés suite à une interprétation, une anticipation générale ou même une prédiction dans la société civile canadienne sur les priorités et les projets présumément favorisés par les représentants de l'État américains (c'est-à-dire sur les préférences initiales qui seraient préparées). Ainsi, il est fréquent de voir des demandes être présentées par les groupes où l'on dit souhaiter une action politique immédiate, craignant que, devant le *statu quo*, les gouvernants américains choisiront tout simplement d'imposer (à quelques occasions, sans même en saisir l'importance) un projet, une harmonisation des pratiques ou encore des règles unilatéralistes. De plus, ces mêmes groupes vont diriger leurs priorités et leurs ressources vers ces questions, aidant dès lors à définir le contexte dans lequel toute évaluation ultérieure sera faite.

Les prises de position des groupes les plus influents sont un élément central de l'analyse portant sur les projets macroéconomiques touchant le Canada et les États-Unis. Hall dira que : « Organized interests, political parties, and policy experts do not simply 'exert power'; they acquire power in part by trying to influence the political discourse of their day²³. » Cela prend une certaine complexité lorsque le type de réaction défensive décrit plus haut devient inhérent

²³Hall, Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », dans *Comparative Politics*, avril 1993, page 290.

à une société civile qui constate une relation de pouvoir asymétrique entre deux gouvernements.

Il en revient alors aux représentants de l'État de déterminer ce que sont les véritables priorités et projets des gouvernants du second État. Là-dessus, ils pourront cumuler des informations sur les approches privilégiées par les principales personnes oeuvrant dans les parties de l'appareil gouvernemental américain qui sont les plus importantes sur les questions touchant l'espace bilatéral. Ils vont aussi chercher à mieux comprendre la faculté de persuasion que possèdent ces personnes et leur influence sur les projets discutés.

Nous avons vu dans cette thèse que le Bureau du président, le Bureau du représentant aux échanges commerciaux et le Bureau du secrétaire au commerce sont les entités qui, du côté du pouvoir exécutif du gouvernement américain, se trouvent le plus souvent au centre des questions bilatérales. Nos études de cas ont montré l'importance des discussions exploratoires menées entre les deux groupes de représentants de l'État et cet élément devient fondamental dans l'évaluation des positions des gouvernants du second État. Halperin explique cette problématique de la façon suivante : « The impact of an action by one government on another depends on the nature of the internal debate in that government, on which participants are strengthened or disheartened by the action, and on the common interpretation which comes to be given to it in the second government²⁴. »

C'est à ce moment que les gouvernants canadiens devront préparer leurs propres priorités sur un enjeu précis. Ils devront choisir comment ils utiliseront leur propre interprétation des préférences des gouvernants américains. De plus, ils devront choisir comment ils vont utiliser les demandes de changement des groupes de la société civile dans les projets discutés, sachant

²⁴Halperin, Morton H., *op. cit.*, 1974, page 312.

très bien que, dans certains cas, ces dernières sont le résultat de réactions défensives.

Ces éléments nous mènent aux pages de conclusion. Nous y rappelons les principaux arguments de la thèse et revenons sur l'approche centrée sur la sphère étatique. De plus, nous y ajoutons quelques éléments de réflexion portant sur la démarcation entre les rôles et objectifs que se donnent les gouvernants par rapport à ceux qui seront repris par les représentants de l'État.

Conclusion

Cette thèse a montré comment il est possible de reprendre les actions et les déclarations publiques des intervenants des deux gouvernements nationaux, ainsi que les éléments socio-politiques de l'espace national en vue de mieux comprendre comment sont mis en oeuvre ces projets politiques qui deviennent des étapes de l'intégration nord-américaine. Dans le champ d'étude lié aux politiques publiques, nous avons choisi de nous intéresser à la période qui précède une négociation bilatérale et nous avons fixé les jalons de cette période autour des débats entre les membres de la société civile et l'annonce d'une préférence définitive de la part des gouvernants. Notre thèse trouve sa place dans le champ d'étude qui vise à mieux comprendre ce que l'on pourrait appeler « l'action de l'État » dans cette activité que l'on décrit comme étant « l'élaboration des politiques publiques ».

Nous avons ajouté une variable, celle d'une « préférence initiale ». Cet élément a été au centre de cette thèse alors que nous y avons lié les interactions entre les deux gouvernements nationaux, les consultations populaires dans l'espace national et les choix menant à la construction d'une coalition autour du projet politique sélectionné. Nous avons montré aux chapitres 3 et 4 que c'est autour de la préparation de cette préférence initiale que les représentants de l'État ont pris un contrôle serré sur la discussion informelle autour de propositions de changement. C'est à ce moment que les gouvernants fixent le parcours qui sera choisi sur une question précise. Bien qu'il sera possible de réviser les actions et stratégies,

l'orientation générale prise sera choisie au moment de la préparation de la préférence initiale.

Nous avons ensuite vu qu'à certaines occasions, les représentants de l'État voudront étirer les périodes de discussions informelles et ainsi éviter une annonce publique. Au moyen d'un tableau-synthèse, nous avons cherché à expliquer les étapes qui marquent le déplacement d'une préférence initiale à une préférence définitive. Cela nous a permis d'étudier autant les relations entre l'État et la société civile dans l'espace national que les relations canado-américaines dans l'espace continental. Nous l'avons fait à partir d'un survol historique et de deux études de cas. En fait, cette thèse est aussi, à l'extérieur de la réflexion théorique, une étude poussée de l'histoire politico-économique au Canada, dans un premier temps, durant la première moitié des années 1980 et, dans un second temps, de 1998 à 2004, de même qu'un retour sur l'histoire récente des relations économiques canado-américaines.

Après avoir présenté la problématique générale liée à la question retenue dans une étude de cas, nous avons décrit les arguments des économistes en ajoutant des précisions sur la situation générale qui avait cours. Ensuite, nous avons cherché à voir pourquoi, sous des conditions précises, les représentants de l'État ont repris une idée particulière et ont interpellé leurs homologues du second État. En ce sens, cette thèse doit aussi s'ajouter aux efforts menés en vue de mieux comprendre la place des idées dans le champ d'étude de l'économie politique. Nous avons voulu montrer que les idées, de même que le travail d'analyses des idées qui étaient débattues par les représentants de l'État américains, ont fait partie de la démarche politique mise en oeuvre par les représentants de l'État canadiens dès le moment où ils ont cherché à obtenir une impulsion favorable à un projet à l'intérieur de l'appareil étatique et, ensuite, dans l'espace national.

C'est donc dire que seule la conjoncture générale n'est pas suffisante comme facteur d'explication des choix macroéconomiques faits par les gouvernants. Si, en 1985-1986, toute une série de conditions étaient réunies pour favoriser l'élaboration d'un projet qui amènerait les gouvernants canadiens à rechercher un accès assuré et renforcé au marché américain pour les biens d'exportation canadiens devant les élans protectionnistes américains, tout autant, en 1999-2002, il y avait plusieurs éléments qui menaient à des arguments en faveur de demandes de changements structurels à la politique monétaire du Canada, de façon à donner une réplique aux fortes dévaluations du dollar canadien, de même qu'aux écarts grandissants entre la productivité de la main-d'oeuvre canadienne et celle américaine. Pourtant, les parcours choisis seront différents.

À ces deux périodes, plusieurs options sont disponibles pour les représentants de l'État canadiens. À chaque fois, ce sont les partisans de l'approche continentaliste-intégrationniste qui souhaitent des changements structurels et qui lancent les principales propositions. Toutefois, nous nous sommes intéressés aux limites de l'influence que peuvent obtenir les groupes les plus importants de la société civile lorsque sont discutés des projets qui mèneraient à une négociation bilatérale entre deux gouvernements nationaux. Nous avons dit que, bien que les groupes tiennent un rôle central dans le processus mené par les gouvernants en vue d'obtenir une victoire politique sur le projet discuté, leur place est plutôt restreinte durant la période où, après avoir révisé leur préférence initiale, les représentants de l'État se déplacent vers une préférence définitive.

L'État comme institution ou comme gouvernement formé par des individus ayant des pouvoirs

Dans cette thèse, nous avons centré notre démarche analytique sur les postulats retenus par l'approche centrée sur la sphère étatique. Elle nous a permis de décrire la préférence des représentants de l'État sur les projets étudiés comme étant à la fois antérieure à et guidée par la position des groupes les plus influents de la société civile. Ainsi, nous avons repris les propos de Nordlinger qui rappelle que les préférences des représentants de l'État en matière de politiques publiques doivent être vues comme étant au moins aussi importantes que les positions des groupes. Il rappelle également que les représentants de l'État pourront construire des coalitions autour des projets qu'ils favoriseront et nous avons vu au chapitre précédent qu'ils utilisent des actions précises pour obtenir les résultats souhaités.

En citant G. John Ikenberry, on dira que : « There are no rival political formation — local, regional, transnational, or global — that have the full multidimensional capacities of the state¹. » Notre revue des écrits a porté sur le concept d'État et nous avons cherché à comprendre comment, sous une forme institutionnelle, l'État conduit ses relations avec les groupes de la société civile. Nous avons cité des auteurs (voir, entre autres, Stephen D. Krasner et Theda Skocpol) qui évoquent les paramètres institutionnels contraignants à l'intérieur desquels les représentants de l'État peuvent préparer leurs préférences et leurs actions. Cette réflexion nous amène à penser que l'appareil étatique rend à ses représentants des ressources qu'ils utiliseront

¹Ikenberry, G. John, « What States Can Do Now », dans T.V. Paul, G. John Ikenberry et John A. Hall (dir.), *The Nation-State in Question*, Princeton, Princeton University Press, 2003, page 351.

pour s'approprier des projets mais aussi pour entraîner les groupes de la société civile à centrer leurs ressources sur certaines questions plutôt que d'autres.

C'est de cette façon que nous avons ciblé l'objet d'étude de cette thèse. En plus de nous intéresser au concept d'État sur des bases institutionnelles, nous souhaitons nous attarder plus spécifiquement aux individus qui oeuvrent à l'intérieur de l'appareil étatique. Nous avons fréquemment cité Allison et Halperin. D'ailleurs, on ajoute que, dans *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Halperin explique que « the rules do not dominate the process [of decision making], although they do make a difference to the extent that they structure the game. This still leaves considerable flexibility for participants to maneuver [...] that is, to get the decisions they want². » C'est en suivant cette réflexion que nous avons préparé notre hypothèse de recherche et que nous nous sommes tournés vers Nordlinger. L'approche de cet auteur a largement influencé cette thèse et a guidé la présentation de nos études de cas, de même que le chapitre d'analyse. Ce que nous en avons retenu est qu'il y a une distinction fondamentale à faire entre une étude du pouvoir de l'État et une étude du pouvoir qui appartient aux individus qui ont une capacité d'action dans l'appareil étatique. Nous avons repris cette seconde problématique en rappelant que ces représentants font partie d'un État qui se retrouve comme partenaire secondaire d'un espace continental dominé par les États-Unis. Il devient en ce sens clair que les éléments liés à la relation de pouvoir asymétrique entre le Canada et les États-Unis vont largement dominer ceux liés à l'autonomie de l'État canadien.

Pourtant, une grande partie de notre réflexion a porté sur les relations entre l'État et la société civile dans l'espace national canadien et, sur ce point, nous avons dû aller plus loin que

²Halperin, Morton H., *op. cit.*, 1974, page 115.

Nordlinger. En effet, nous avons parlé des « représentants de l'État » et des « gouvernants ». Comme nous l'avons expliqué aux pages d'introduction, ce dernier groupe d'individus fait aussi partie du premier, mais l'inverse n'est pas vrai. Nous avons donné aux gouvernants un statut particulier en disant qu'ils sont menés par les éléments liés à l'histoire politique, aux calculs partisans et à la diplomatie internationale. Ainsi, dans notre étude de cas sur l'ALÉ, nous avons constaté une démarcation entre le rôle que se donnaient, par exemple, Derek Burney (un représentant de l'État) et Brian Mulroney (un gouvernant qui est aussi un représentant de l'État). Ces deux personnes ont toutes deux fait des choix qui ont eu un impact déterminant sur le projet d'un accord global de libre-échange mais leurs objectifs et la façon dont ils ont vu leur rôle sont profondément différents.

En l'occurrence, nous avons réalisé des entretiens avec ces deux individus. Il ne fait aucun doute qu'ils ont abordé la question du libre-échange canado-américain de façon très différente et qu'ils ont compris le processus pouvant mener le Canada à l'ALÉ de façon très différente. Ils ont aussi réagi de manière très différente à la place des idées dans l'élaboration des politiques publiques et n'ont pas donné la même valeur à ces grands courants macroéconomiques que nous avons décrits au chapitre 2 et qui, pour Burney (et les autres représentants de l'État), vont mener à certains projets plutôt que d'autres. Par surcroît, ces deux personnes ont donné une importance différente aux informations qu'ils recevaient des représentants de l'État américains sur les priorités et les objectifs des élites politiques et économiques des États-Unis.

Pour donner une dernière réflexion sur cette problématique liée à la distinction faite entre « représentants de l'État » et « gouvernants », nous nous référons à l'ouvrage de Kenneth

Dyson et Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Ces auteurs parlent des rôles « d'animateur » et « d'ingénieur » dans leur présentation des processus nationaux qui ont mené à la création de l'euro. Ils expliquent que : « As *animateur* the political leader uses personal authority (charisma) and sheer individual will-power to mobilize and galvanize support for, or opposition to [a political project] at home and abroad. [For his part] the *ingénieur* [will be] managing the context and the process of negotiation so as to shape and control their pace and outcomes³. » Par conséquent, alors que Mulroney aura été à la fois un animateur et un ingénieur, Burney s'est limité à un rôle d'ingénieur.

D'une part, Burney aura été principalement préoccupé par les obstacles institutionnels liés au défi de négocier un traité commercial avec le gouvernement américain. Ses travaux ont essentiellement porté, en 1985-1986, sur les relations avec le Bureau du représentant aux échanges commerciaux et sur les différentes étapes posées par le Comité des appropriations de la Chambre des représentants et du Comité des finances du Sénat. D'autre part, Mulroney, fort d'un gouvernement majoritaire, aura compris que des éléments comme, notamment, le déplacement de l'ACM dans le cadre des travaux de la Commission Macdonald vers un appui à la libéralisation des marchés, la réélection du président Reagan en novembre 1984, l'enthousiasme du BCNI face à un projet continentaliste-intégrationniste, les nombreux projets de loi de nature protectionniste en préparation au Congrès, la possibilité pour le Canada de ne pas s'allier au programme du Strategic Defense Initiative lancé par l'administration américaine, les appuis soutenus de l'élite politique albertaine sur l'idée du libre-échange et le déplacement

³Dyson, Kenneth et Kevin Featherstone, *op. cit.*, 1999, page 36. Le souligné est dans l'original.

de Bourassa sur la question créaient, dans leur ensemble, un contexte général qui lui permettait de se donner un rôle d'animateur sur l'idée d'un accord global de libre-échange.

Il demeure tout de même important de noter que notre seconde étude de cas montre qu'en 1999-2002, Jean Chrétien a refusé de se donner un rôle d'animateur sur l'idée d'une union monétaire. Ainsi, l'équivalent des éléments mentionnés plus haut pour le cas de l'ALÉ n'étaient pas réunis cette fois. Nous avons décrit le contexte général de cette période en expliquant les éléments qui ont pu l'amener à prendre cette décision. En laissant à quelques groupes de la société civile le leadership sur l'idée d'une UMNA et en refusant de soutenir les membres de l'élite politique qui donnaient publiquement un appui à un tel projet, les gouvernants canadiens ont fait en sorte qu'aucun consensus n'ait apparu sur la question et que la discussion informelle en est largement restée à des bases théoriques.

Il est clair que le cadre institutionnel est important puisqu'il guide les processus. Dans le cas de l'ALÉ, la Commission Macdonald a permis de créer des consensus autour d'idées clés. Nous avons cité Mulroney qui explique qu'il aurait longuement hésité avant de donner une impulsion au projet du libre-échange global si la Commission Macdonald ne l'avait pas recommandé. Toutefois, cette thèse n'a donné que peu d'attention aux cadres institutionnels de même qu'au rôle des partis politiques, du Parlement et de l'opinion publique.

Nous avons plutôt centré nos analyses sur les individus qui oeuvrent dans ces réseaux de communications formels et informels avec leurs homologues du gouvernement américain. Nous avons vu que les communications sont constantes entre les représentants des deux gouvernements nationaux et qu'ils gardent un contrôle serré sur les propositions de changement qui quitteront l'étape de la discussion informelle pour devenir des projets politiques.

Annexe A : Liste des entretiens

Rencontres à Ottawa

Thomas d'Aquino, président du Conseil canadien des chefs d'entreprise.

André Downs, directeur principal de projets, Projet de recherche sur les politiques.

James Kelleher, ministre du Commerce international dans le gouvernement Mulroney.

David Longworth, conseiller à la Banque du Canada.

Richard Marceau, député à la Chambres des communes, Bloc québécois.

Rencontres à Saint-Laurent et à Montréal

Derek Burney, conseiller bureau du Premier ministre dans le gouvernement Mulroney.

Brian Mulroney, premier ministre du Canada de 1984 à 1993.

Rencontres à Vancouver et à Calgary

Preston Manning, chef du Reform party et de l'Alliance canadienne de 1987 à 2000.

Herbert G. Grubel, professeur à Simon Fraser University.

Rencontres à Washington

Stephen D. Cohen, professeur à American University.

Kurt Schuler, économiste au secrétariat américain au Trésor.

Rencontres à Paris et à Bruxelles

Bertrand de Maigret, délégué général de l'Association pour l'union monétaire de l'Europe de 1987 à 2002.

Benoît Woringer, chargé des actions de communication sur l'euro auprès du Parlement européen de 1998 à 2002.

Bibliographie

- Aitken, Hugh, « Defensive Expansion: The State and Economic Growth in Canada », dans W.T. Easterbrook et M.H. Watkins (dir.), *Approaches to Canadian Economic History*, Ottawa, Carleton University Press, 1984, pages 183-221.
- Alberts, Sheldon, « PM Under Fire for 'Shocking' Remarks », dans *National Post*, 13 septembre 2002, page A1.
- Albo, Gregory et Jane Jenson, « A Contested Concept: The Relative Autonomy of the State », dans Wallace Clement et Glen Williams (dir.), *The New Canadian Political Economy*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1989, pages 180-211.
- Allen, Roy E., *Financial Crises and Recession in the Global Economy*, Brookfield, Edward Elgar Publishing Company, 1994.
- Allison, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Company, 1971.
- _____ et Morton H. Halperin, « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications », dans Raymond Tanter et Richard H. Ullman (dir.), *Theory and Policy in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1972, pages 40-79.
- Althusser, Louis et Etienne Balibar, *Lire le Capital*, Paris, François Maspero, 1973 [1968].
- Andreas, Peter, « A Tale of Two Borders: The U.S.-Canada and U.S.-Mexico Lines after 9-11 », dans Peter Andreas et Thomas J. Biersteker (dir.), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, New York, Routledge, 2003, pages 1-23.
- Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program 1984-1985 (Appendix B)*, Washington, D.C., Office of the U.S. Trade Representative, septembre 1985.
- Armstrong, David, « Globalization and the Social State », dans *Review of International Studies*, 1998, pages 461-478.
- Ashley, Richard K., « The poverty of neorealism », dans *International Organization*, printemps 1984, pages 225-304.
- Association canadienne des manufacturiers, *A Future That Works*, septembre 1984.
- Association des manufacturiers et exportateurs du Canada, *Repenser nos frontières : un plan d'action*, décembre 2001.

Ayres, Jeffrey M., *Defying Conventional Wisdom: Political Movements and Popular Contention Against North American Free Trade*, Toronto, University of Toronto Press, 1998.

Azzi, Stephen, *Walter Gordon and the Rise of Canadian Nationalism*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999.

Balassa, Bela, *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Richard D. Irwin, Inc., 1961.

Baliño, Tomás J., Bennett, Adam et Eduardo Borensztein, *Monetary Policy in Dollarized Economies: Occasional Paper 171*, Washington, D.C., Fonds monétaire international, 1999.

« Bankrupt Canada? », dans *Wall Street Journal*, 12 janvier 1995, page A14.

Banque du Canada, « Déclaration commune concernant la reconduction de la cible de maîtrise de l'inflation et Note d'information », dans *Revue de la Banque du Canada*, été 2001, pages 68-69 et 71-79.

Barlow, Maude, *Parcel of Rogues: How Free Trade is Failing Canada*, Toronto, Key Porter Books, 1990.

Barrett, Charles A. et Hugh Williams, *Renewing the Relationship: Canada and the United States in the 21st Century*, Conference Board of Canada, printemps 2003.

Barro, Robert J., « Let the Dollar Reign From Seattle to Santiago », dans *Wall Street Journal*, 8 mars 1999, page A18.

Barrows, David et Mark Boudreau, « The Evolving Role of the Provinces in International Trade Negotiations », dans Allan Maslove et Stanley L. Winer (dir.), *Knocking on the Back Door: Canadian Perspectives on the Political Economy of Freer Trade with the US*, Halifax, Institute for Research on Public Policy, 1987, pages 115-128.

Bashevkin, Sylvia B., *True Patriot Love: The Politics of Canadian Nationalism*, Toronto, Oxford University Press, 1991.

Baxter, James et Mike Trickey, « Canada, U.S. clash over lumber, potatoes », dans *The Ottawa Citizen*, 22 avril 2001, page A5.

Beauchesne, Eric, « Canadian companies rapidly increase use of the greenback », dans *National Post*, 29 juin 1999, page A6.

Beaulieu, Carole, « La 'machine conservatrice' réajuste son tir », dans *Le Devoir*, 3 novembre 1988, page 6.

Beddoes, Zanny Minton, « From EMU to AMU? The Case for Regional Currencies », dans *Foreign Affairs*, juillet-août 1999, pages 8-13.

Bellavance, Joël-Denis, « Bouclier antimissile : Martin dit Non aux É.-U. », dans *La Presse*, 25 février 2005, page A1.

Bentley, Arthur F., *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago, The University of Chicago Press, 1908.

Bercuson, David, Granatstein, J.L. et W.R. Young, *Sacred Trust? Brian Mulroney and the Conservative Party in Power*, Toronto, Doubleday Canada Ltd, 1986.

Bergeron, Gérard, *L'État en fonctionnement*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1993.

Bergman, Brian, « The big shrug: U.S. giants took over \$35-billion worth of Canadian energy firms in 2001 », dans *Maclean's*, 24 décembre 2001, pages 56-57.

Bergsten, C. Fred, « Prepared Testimony of Dr. C. Fred Bergsten », mémoire présenté aux audiences du sous-comité sur les politiques économiques et au sous-comité sur le commerce international, les finances bancaires, l'habitation et les affaires urbaines, Sénat des États-Unis, 22 avril 1999.

Bhagwati, Jagdish, « Regionalism and Multilateralism: An Overview », dans Jaime de Melo et Arvind Panagariya (dir.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pages 22-51.

_____, « The Capital Myth: The Difference between Trade in Widgets and Dollars », dans *Foreign Affairs*, mai-juin 1998, pages 7-12.

Bissonnette, Lise, « Landry souhaite le libre-échange le plus complet », dans *Le Devoir*, 2 mars 1985, page 1.

Black, Naomi, « Absorptive Systems are Impossible: The Canadian-American Relationship as a Disparate Dyad », dans W. Andrew Axline, James E. Hyndman, Peyton V. Lyon et Maureen Appel Molot (dir.), *Continental Community? Independence and Integration in North America*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1974, pages 92-108.

Blanchard, James J., *Behind the Embassy Door: Canada, Clinton and Quebec*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1998.

Block, Fred L., « The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State », dans *Socialist Revolution*, mai-juin 1977, pages 6-28.

_____, *The Origins of International Economic Disorder*, Berkeley, University of California Press, 1977.

Blouin, Jean, « Libre-échange : le dossier secret de Québec », dans *L'Actualité*, mai 1986, pages 29-30.

Blyth, Mark M., « 'Any More Bright Ideas?' The Ideational Turn of Comparative Political Economy », dans *Comparative Politics*, janvier 1997, pages 229-250.

Bothwell, Robert, « Friendly, Familiar, Foreign, and Near », dans Maureen Appel Molot et Fen Osler Hampson (dir.), *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000*, Don Mills, Oxford University Press, 2000, pages 165-180.

- Brady, A., « The State and Economic Life in Canada », dans *University of Toronto Quarterly*, juillet 1933, pages 422-441.
- Breton, Pascale, « Dollar américain : Landry invite Ottawa à réfléchir », dans *La Presse*, 7 mars 2002, page A8.
- Brock, William, « Priority Trade Issues of the 1980s », dans *Economic Impact*, 1982, pages 30-33.
- Brym, Robert J., « Social Movements and Third Parties », dans S. Berkowitz (dir.), *Models and Myths in Canadian Sociology*, Toronto, Butterworths, 1984, pages 29-49.
- _____, « The Canadian Capitalist Class, 1965-1985 », dans Robert J. Brym (dir.), *The Structure of the Canadian Capitalist Class*, Toronto, Garamond Press, 1985, pages 1-20.
- Buchanan, James M., « Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications », dans James M. Buchanan et Robert D. Tollison (dir.), *The Theory of Public Choice—II*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1984, pages 11-22.
- Buiter, Willem H., « The EMU and the NAMU: What is the Case for North American Monetary Union? », dans *Analyse de politiques*, septembre 1999, pages 285-305.
- Bumiller, Elisabeth, « Praising Alliance, Bush Asks Europe to Work with U.S. », dans *The New York Times*, 1^{er} juin 2003, page A1.
- Business Council on National Issues, *The Canada-United States Trading Relationship and the Idea of a Trade Enhancement Agreement*, Ottawa, septembre 1984.
- Calleo, David P., *The Imperious Economy*, Cambridge, Harvard University Press, 1982.
- Cameron, Duncan (dir.), *The Free Trade Papers*, Toronto, James Lorimer and Company, 1986.
- « Canada means business », dans *Wall Street Journal*, 30 janvier 2002, page A14; 1^{er} février 2002, page A13.
- Canadian Press, « PM says SDI, Arctic taboo at trade talks », dans *The Globe and Mail*, 16 septembre 1985, page 3.
- Caporaso, James A. et David P. Levine, *Theories of Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Carmichael, Edward A., *Canada's Dollarization Debate: Economic and Policy Research*, New York, J.P. Morgan Chase Bank, mai 2002.
- Carr, Edward Hallett, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, Londres, Macmillan, 1951.
- Carr, Jack, Courchene, Thomas, Crow, John W., Grabel, Herbert G. et Bernard Wolf, « Round Table on a North American Currency », dans *Canadian Parliamentary Review*, été 1999, pages 5-13.

Carranza, Mario E., « Neighbors or Partners? NAFTA and the Politics of Regional Economic Integration in North America », dans *Latin American Politics and Society*, automne 2002, pages 141-157.

Cerny, Philip G., « Globalization and the Changing Logic of Collective Action », dans *International Organization*, automne 1995, pages 595-625.

_____, « Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization », dans *Government and Opposition*, printemps 1997, pages 251-274.

Chambre des communes, *Débats des Communes : Initiatives ministérielles*, Ottawa, 15 mars 1999, pages 12836-12896.

Chambre de commerce du Canada, *Plan d'action pour le gouvernement et les entreprises sur les questions économiques Canada-États-Unis*, mars 2003.

Chase, Steven, « Canada, U.S., Mexico reject customs union as next step », dans *The Globe and Mail*, 8 octobre 2003, page B1.

_____. et Greg Keenan, « Canada, U.S. consider one steel market », dans *The Globe and Mail*, 1^{er} février 2003, page B2.

Chase-Dunn, Christopher, « World-State Formation: Historical processes and emergent necessity », dans *Political Geography Quarterly*, avril 1990, pages 108-130.

Chiasson, Claude, « Prévenir la dollarisation », dans *Le Devoir*, 4 décembre 2001, page B1.

Chwialkowska, Luiza, « Our Future is Continental: Key MP », dans *National Post*, 2 août 2001, page A1.

Clark, Campbell, « Mulroney calls for a borderless continent », dans *The Globe and Mail*, 6 septembre 2000, page A1.

Clarke, Harold D. et Allan Kornberg, « Support for the Canadian Federal Progressive Conservative Party since 1988: The Impact of Economic Evaluations and Economic Issues », dans *Revue canadienne de science politique*, mars 1992, pages 29-53.

Clarke, Harold D., Jenson, Jane, LeDuc, Lawrence et Jon H. Pammett, *Absent Mandate: Canadian Electoral Politics In an Era of Restructuring*, 3^e édition, Toronto, Gage Educational Publishing, 1996.

Clarke, Stephen V.O., *The Reconstruction of the International Monetary System: The Attempts of 1922 and 1933*, Princeton, New Jersey, Princeton Studies in International Finance, novembre 1973.

Clarkson, Stephen, *Canada and the Reagan Challenge: Crisis in the Canadian-American Relationship*, Toronto, James Lorimer & Company, 1982.

_____, *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism, and the Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.

_____. et Christina McCall, *Trudeau and Our Times, Volume 1: The Magnificent Obsession*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1990.

_____. *Trudeau and Our Times, Volume 2: The Heroic Delusion*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1994.

Clement, Wallace, *The Canadian Corporate Elite: An Analysis of Economic Power*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1975.

_____. *Continental Corporate Power: Economic Elite Linkages Between Canada and the United States*, Toronto, McClelland and Stewart, 1977.

Cline, William R., « The Impact of US External Adjustment on Japan », dans C. Fred Bergsten et John Williamson (dir.), *Dollar Overvaluation and the World Economy*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2003, pages 175-205.

Cohen, Stephen D., Paul, Joel R. et Robert A. Blecker, *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy: Economics, Politics, Laws, and Issues*, Boulder, Westview Press, 1996.

Commission of the European Communities, « One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union », dans *European Economy*, octobre 1990.

Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on Economic and Monetary Union*, Bruxelles, Official Publications of the European Communities, avril 1989, pages 31-42.

Conference Board of Canada, *Renewing the Relationship: Canada and the United States in the 21st Century*, 2003.

Conseil canadien des chefs d'entreprise, *Sécurité et prospérité : vers un nouveau partenariat canado-américain en Amérique du Nord*, janvier 2003.

_____. *New Frontiers: Building a 21st Century Canada-United States Partnership in North America*, Ottawa, avril 2004.

Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières : Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Ottawa, Information Canada, 1975.

Cooper, Andrew F., « La politique étrangère du Canada après le 11 septembre : une analyse préliminaire », dans *Revue Études internationales*, décembre 2002, pages 629-645.

_____. Higgot, Richard A. et Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, UBC Press, 1993.

Cooper, Richard, « A Monetary System for the Future », dans *Foreign Affairs*, automne 1984, pages 166-184.

Cooper, Sherry, « Time for U.S. loonie: Like it or not, the U.S. dollar is simply too strong for us », dans *Financial Post*, 9 novembre 2001, page FP13.

Corcoran, Terence, « A new dollar proposal », dans *National Post*, 29 septembre 2000, page C19.

Cornellier, Manon, « 'On peut se passer de l'accord des provinces', dit Pat Carney », dans *Le Devoir*, 9 octobre 1987, page 12.

Cosgrove, Gillian, « CEOs Lobby Americans to Boost Ties », dans *National Post*, 19 avril 2004, page A1.

Courchene, Thomas, *No Place to Stand? Abandoning Monetary Targets: An Evaluation*, Toronto, C.D. Howe Institute, mars 1983.

_____. (avec Colin Telmer), *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1998.

_____. « Towards a North American Common Currency: An Optimal Currency Area Analysis », dans Thomas Courchene (dir.), *Room to Manoeuvre? Globalization and Policy Convergence*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, pages 271-334.

_____ et Richard G. Harris, *From Fixing to Monetary Union: Options for North American Currency Integration*, Toronto, C.D. Howe Institute, juin 1999.

Cox, David et Richard G. Harris, *Trade, Industrial Policy, and Canadian Manufacturing*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1984.

Cox, Robert W., « Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory », dans Robert O. Keohane (dir.), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, pages 204-254.

_____. *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York, Columbia University Press, 1987.

_____. « Middlepowermanship, Japan, and future world order », dans *International Journal*, automne 1989, pages 823-862.

_____. « Civil Society at the Turn of the Millenium: Prospects for an Alternative World Order », dans *Review of International Studies*, 1999, pages 3-28.

Crane, David, « Near silence on integration issue », dans *Toronto Star*, 10 juin 2001, page B6.

_____. « Economic integration, political obliteration », dans *Toronto Star*, 13 décembre 2001, page C2.

_____. « Debate on U.S. integration is joined », dans *Toronto Star*, 27 janvier 2002, page C2.

Crean, Susan M., *Who's Afraid of Canadian Culture?*, Don Mills, General Publishing Co., 1976.

Creighton, Donald, *The Empire of the St. Lawrence*, Toronto, The Macmillan Company of Canada Ltd, 1970 [1956].

_____, *The Forked Road: Canada 1939-1957*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1976.

Crosbie, John, *No Holds Barred: My Life in Politics*, Toronto, McClelland and Stewart, 1997.

Crow, John, « La politique monétaire à l'oeuvre au Canada », conférence donnée sous les auspices de la Fondation Eric J. Hanson (18 janvier 1988), dans *Revue de la Banque du Canada*, février 1988, pages 3-17.

_____, « The case against the Amero », dans *Financial Post*, 15 avril 1999, page C7.

Cuff, Robert et J.L. Granatstein, « The Rise and Fall of Canadian-American Free Trade, 1947-8 », dans *Canadian Historical Review*, décembre 1977, pages 459-482.

_____, *American Dollars-Canadian Prosperity: Canadian-American economic relations 1945-1950*, Toronto, Samuel-Stevens, 1978.

D'Aquino, Thomas, « The Canada-United States Trade Debate: Beware the Protectionist Siren Song », discours prononcé devant le Men's Canadian Club of Calgary, Calgary, 19 février 1986.

De Senarclens, Pierre, *La mondialisation : Théories, enjeux et débats*, 2^e édition, Paris, Armand Colin, 2001.

De Tricornot, Adrien, « Les États-Unis laissent filer le dollar », dans *Le Monde*, 21 et 22 novembre 2004, page VII.

Dahl, Robert A., *A Preface To Democratic Theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1970 [1956].

_____, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982.

Dallek, Robert, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, New York, Oxford University Press, 1979.

Daly, Donald J., « The Continuing Debate about Freer Trade and its Effects: A Comment », dans *Analyse de politiques*, numéro spécial, 1982, pages 444-450.

Dauphin, Roma, *Les effets de la libéralisation des échanges sur l'économie canadienne*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1978.

Dawson, Anne, « Pettigrew confirms push to add labour to NAFTA », dans *National Post*, 26 octobre 2002, page A1.

_____, « On 'Common Ground' », dans *National Post*, 24 mars 2005, page A4.

Delisle, Norman, « Brian Mulroney demande l'appui des gens d'affaires sur le libre-échange », dans *Le Devoir*, 3 juin 1988, page 6.

Destler, I.M., *American Trade Politics: System Under Stress*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1986.

_____. et C. Randall Henning, *Dollar Politics: Exchange Rate Policymaking in the United States*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1989.

Devlin, Robert, *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

Dewitt, David B. et John J. Kirton, *Canada as a Principal Power: A Study in Foreign Policy and International Relations*, Toronto, John Wiley and Sons, 1983.

Dobson, Wendy, *Shaping the Future of the North American Economic Space: A Framework for Action*, Toronto, C.D. Howe Institute, avril 2002.

Dodge, David, « Rapport sur la politique monétaire, octobre 2002 », mémoire présenté au comité permanent des Finances de la Chambre des communes, Parlement du Canada, 23 octobre 2002.

_____. « L'intégration économique en Amérique du Nord », discours prononcé devant le Couchiching Institute on Public Affairs, Geneva Park, 7 août 2003, dans *Revue de la Banque du Canada*, automne 2003, pages 49-55.

Doerr, Bruce et Brian W. Tomlin, *Faith and Fear: The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart Publishing, 1991.

Doran, Charles F., *Forgotten Partnership: U.S.-Canada Relations Today*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1984.

Downs, André, « Intégration nord-américaine: enjeux et solutions », dans *Horizons*, juin 2004, pages 4-8.

Downs, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Company, 1967.

Doyle, Kevin, « Free Trade: The Disappearing Border », dans *Maclean's*, 23 juillet 1979, pages 20-21.

Drache, Daniel, « Staple-ization: A Theory of Canadian Capitalist Development », dans Craig Heron (dir.), *Imperialism, Nationalism, and Canada*, Toronto, New Hogtown Press, 1977, pages 15-33.

_____. « Harold Innis and Canadian Capitalist Development », dans *Revue canadienne de théorie politique et sociale*, hiver-printemps 1982, pages 35-60.

_____. et Duncan Cameron (dir.), *The Other Macdonald Report*, Toronto, James Lorimer and Company, 1985.

Drummond, Don, *The Penny Drops*, Toronto Dominion Economics, 24 avril 2001.

_____. et Marc Lévesque, « Plus ça change... Pressure is building to swap the loonie for the greenback », dans *The Globe and Mail*, 12 décembre 2001, page A13.

Duffy, Andrew, « Ottawa urges U.S. to adopt continental security ring », dans *National Post*, 29 janvier 2000, page A1.

Duncan, Stephen, « Free trade with the U.S.: Is there more promise than substance? », dans *Financial Post*, 27 septembre 1975, page 6.

Dupuis, David et David Tessier, *Une analyse empirique du lien entre la productivité et le taux de change réel Canada-É.-U.*, Ottawa, Banque du Canada (document de travail 2000-22), 2000.

Dyson, Kenneth et Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Eastman, H.C. et S. Stykolt, *The Tariff and Competition in Canada*, Toronto, Macmillan, 1967.

Eayrs, James, « Defining a New Place for Canada in the Hierarchy of World Power », dans *International Perspectives*, mai-juin 1975, pages 15-24.

Evans, Peter B., « The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization », dans *World Politics*, octobre 1997, pages 62-87.

Farnsworth, Clyde H., « Dollar Rise Is Defended By Regan », dans *The New York Times*, 23 février 1984, page D7.

_____. « Trade May Fall if Canada Kills Pact », dans *The New York Times*, 9 novembre 1988, page D6.

Feldstein, Martin, « The European Central Bank and the Euro: The First Year », dans *Journal of Policy Modeling*, mai 2000, pages 345-354.

Fife, Robert, « U.S. Senator Pushes for Monetary Union with Canada », dans *National Post*, 17 novembre 1999, page A8.

_____. et Alan Toulon, « U.S. Aims to Dismantle Borders », dans *National Post*, 30 juin 2001, page A1.

Fleming, Marcus, *Domestic Financial Policies under Fixed and Floating Exchange Rates*, Washington, D.C., Fonds monétaire international, 1962.

Flynn, Stephen E., « America the Vulnerable », dans *Foreign Affairs*, janvier-février 2002, pages 60-74.

Fontaine, Pascal, *Une idée neuve pour l'Europe : La déclaration Schuman — 1950-2000*, 2^e édition, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000.

Fortin, Pierre, « Slow Growth, Unemployment and Debt: What Happened? What Can We Do? », dans Thomas Courchene (dir.), *Stabilization, Growth and Distribution: Linkages in the Knowledge Era*, Kingston, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 1994, pages 67-108.

_____, « The Canadian Fiscal Problem: The Macroeconomic Connection », dans Lars Osberg et Pierre Fortin (dir.), *Unnecessary Debts*, Toronto, James Lorimer and Company, 1996, pages 26-38.

_____, « Imiter l'Europe... de la bonne manière », dans *L'Actualité*, 15 mars 1999, page 42.

_____, « Le dilemme monétaire canadien : Fixer ou laisser flotter la monnaie ? », dans *La Presse*, 19 avril 2000, page B3.

_____, « La productivité canadienne, à quand le rattrapage ? », dans *ISUMA - Revue canadienne de recherche sur les politiques*, printemps 2002, pages 43-47.

Fowke, Vernon, *The National Policy and the Wheat Economy*, Toronto, University of Toronto Press, 1973 [1957].

Freeman, Harry L., « The Importance of Services », dans Edward R. Fried, Frank Stone et Philip H. Trezise (dir.), *Building a Canadian-American Free Trade Area*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1987, pages 137-144.

French, Richard D., *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making, 1968-1980*, Toronto, Canadian Institute for Economic Policy, 1980.

Friedman, Milton, *Essays in Positive Economics*, Chicago, The University of Chicago Press, 1966 [1953].

_____. et Anna Jacobson Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867-1960*, Princeton, Princeton University Press, 1971 [1963].

_____. et Robert Mundell, « One World, One Money? », dans *Options politiques*, mai 2001, pages 10-30.

Gagnon, Alain G. et A. Brian Tanguay, « Minor Parties of Protest in Canada: Origins, Impact, and Prospects », dans Alain G. Gagnon et A. Brian Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition: Discourse, Organization, Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1989, pages 220-248.

Gamson, William A., *The Strategy of Social Protest*, Homewood, The Dorsey Press, 1975.

Gardner, Richard N., *Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1969.

Gatehouse, Jonathon, « Canadians to Bush: Hope You Lose, Eh », dans *Maclean's*, 9 février 2004, pages 22-25.

Geddes, John, « A big step toward missile defence », dans *Maclean's*, 16 août 2004, page 21.

Georgetti, Ken, « It would be folly to adopt the U.S. dollar », dans *The Globe and Mail*, 2 juillet 1999, page A13.

Gill, Stephen, « Epistemology, Ontology and the 'Italian School' », dans Stephen Gill (dir.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pages 21-49.

Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

_____, « The richness of the tradition of political realism », dans *International Organization*, printemps 1984, pages 287-304.

Giroux, Raymond, « Déçu par le PQ; 'Les souverainistes ont le dos au mur', constate Parizeau », dans *Le Soleil*, 30 janvier 2000, page A1.

Glaser, Charles L., « Structural Realism in a More Complex World », dans *Review of International Studies*, 2003, pages 403-414.

Goar, Carol, « Twists of fate put Canada on free trade path », dans *Toronto Star*, 26 octobre 1985, page A8.

Goldfarb, Danielle, *The Road to a Canada-U.S. Customs Union: Step-by-Step or in a Single Bound?*, Toronto, C.D. Howe Institute, juin 2003.

_____, *Beyond Labels: Comparing Proposals for Closer Canada-U.S. Economic Relations*, Toronto, C.D. Howe Institute, octobre 2003.

Goldstein, Morris, *The Exchange Rate System: Lessons of the Past and Options for the Future*, Washington, D.C., Fonds monétaire international, juillet 1984.

Gollner, Andrew B. et Daniel Salée, « A Turn to the Right? Canada in the Post-Trudeau Era », dans Andrew B. Gollner et Daniel Salée (dir.), *Canada Under Mulroney: An End-of-Term Report*, Montréal, Véhicule Press, 1988, pages 9-22.

Gordon, Sheldon E., « What's that? Free trade? Oh, yawn, says Ottawa », dans *Financial Post*, 19 juillet 1975, page 3.

Gotlieb, Allan et Jeremy Kinsman, « Reviving the Third Option », dans *International Perspectives*, janvier-février 1981, pages 2-5.

Gourevitch, Peter, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

Gouvernement du Canada, *Foreign Direct Investment in Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1972.

_____, *Canadian Trade Policy for the 1980s: A Discussion Paper*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services, août 1983.

_____, *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, volume 1, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services, septembre 1985.

_____, *Partenaires en Amérique du Nord : cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*, Comité permanent de la Chambre des communes sur les Affaires étrangères et le commerce international, Ottawa, Ministère des travaux publics et des services gouvernementaux, décembre 2002.

Gowa, Joanne, *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of Bretton Woods*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

Granatstein, J.L., *Canada 1957-1967: The Years of Uncertainty and Innovation*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1986.

Grass, Jennifer, « The fight against free trade », dans *Financial Post*, 13 décembre 1980, page 4.

Greenspon, Edward et Anthony Wilson-Smith, *Double Vision: The Inside Story of the Liberals in Power*, Toronto, Doubleday Canada Ltd, 1996.

Grieco, Joseph M., *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

Groupe d'études *ad hoc* chargé d'étudier la structure de l'industrie canadienne, *Propriété étrangère et structure de l'industrie canadienne*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1968.

Grubel, Herbert G., « Life with the Amero », dans *Financial Post*, 14 avril 1999, page C7.

_____, *The Case for the Amero: The Economics and Politics of a North American Monetary Union*, Toronto, The Fraser Institute, septembre 1999.

Guindon, Hubert, « Social Unrest, Social Class, and Quebec's Bureaucratic Revolution », dans *Queen's Quarterly*, printemps 1964, pages 150-162.

Hall, Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press, 1986.

_____, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », dans *Comparative Politics*, avril 1993, pages 275- 296.

Halperin, Morton H., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1974.

Harris, Catherine, « Trade Barriers all over the Map », dans *Financial Post*, 10 novembre 1984, page 10.

Harris, Richard G., « Résumé d'un projet d'évaluation du modèle d'équilibre général de la politique canadienne du commerce », dans Gouvernement du Canada, *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, volume 1, Ottawa, ministère des Approvisionnements et services, septembre 1985, pages 179-204.

_____, *Trade, Money and Wealth in the Canadian Economy*, Toronto, C.D. Howe Institute, septembre 1993.

Harrison, Fred, « Ottawa won't rush free trade with U.S. », dans *Financial Post*, 28 juillet 1979, page 6.

Hart, Michael (avec Bill Dymond et Colin Robertson), *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*, Vancouver, UBC Press, 1994.

_____, « The Road to Free Trade », dans L. Ian MacDonald (dir.), *Free Trade: Risks and Rewards*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000, pages 3-34.

Hausmann, Ricardo, « Should There Be Five Currencies or One Hundred and Five? », dans *Foreign Policy*, automne 1999, pages 65-79.

Hawkins, Harry et Janet Norwood, « The Legislative Basis of United States Commercial Policy », dans William B. Kelly (dir.), *Studies in United States Commercial Policy*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1963, pages 69-123.

Heclo, Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.

Helleiner, Eric, « When finance was the servant: International capital movements in the Bretton Woods order », dans Philip G. Cerny (dir.), *Finance and World Politics: Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pages 20-48.

_____, « The Strange Politics of Canada's NAMU Debate », dans *Studies in Political Economy*, automne 2003 - hiver 2004, pages 67-89.

Helliwell, John F., « Enquête sur l'exode des cerveaux des années 2000 », dans George Hoberg (dir.), *La capacité de choisir : Le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002, pages 145-174.

Hemming, C. Randall, *Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1984.

Herz, John, *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, Chicago University Press, 1951.

Hickl-Szabo, Regina, « Liberals call for debate on free trade », dans *The Globe and Mail*, 23 septembre 1985, page 5.

Hill, Roderick et John Whalley, « Le libre-échange canado-américain : introduction », dans Gouvernement du Canada, *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, volume 1, Ottawa, ministère des Approvisionnements et services, septembre 1985, pages 1-47.

_____, « Un éventuel accord canado-américain de libre-échange : compte rendu d'un colloque », dans Gouvernement du Canada, *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, volume 1, Ottawa, ministère des Approvisionnements et services, septembre 1985, pages 49-74.

Hillmer, Norman, Carment, David et Fen Osler Hampson, « Introduction: Is Canada Now Irrelevant? », dans David Carment, Fen Osler Hampson et Norman Hillmer (dir.), *Coping with the American Colossus: Canada Among Nations 2003*, Don Mills, Oxford University Press, 2003, pages 1-18.

Hirsch, Fred, *Money International*, New York, Doubleday & Company, 1969.

Hirst, Paul et Grahame Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibility of Governance*, Cambridge, Polity Press, 1996.

Holloway, John et Sol Picciotto, « Introduction: Towards a Materialist Theory of the State », dans John Holloway et Sol Picciotto (dir.), *State and Capital: A Marxist Debate*, Londres, Edward Arnold Publishers, 1978, pages 1-31.

« Hoffman's Address to Council of E.R.P. Nations », dans *The New York Times*, 1^{er} novembre 1949, page 22.

Honderich, John, « How Reagan might lower boom on us », dans *Toronto Star*, 29 août 1981, page B4.

Howard, Ross, « MPPs find U.S. congressmen cold to Mulroney's ideas on free trade », dans *The Globe and Mail*, 17 septembre 1985, page 5.

_____, « Scope for free-trade agreement is limited, U.S. negotiator warns », dans *The Globe and Mail*, 28 février 1986, page A11.

_____, « Reagan's PR puts Tories on defensive », dans *The Globe and Mail*, 15 octobre 1987, page A1.

Hufbauer, Gary C. et Andrew James Samet, « Réactions des États-Unis aux initiatives canadiennes pour libéraliser le commerce sectoriel, 1983-1984 », dans Gouvernement du Canada, *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, volume 29, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services, septembre 1985, pages 205-236.

Hufbauer, Gary C. et Jeffrey J. Schott, *The Prospects for Deeper North American Economic Integration: A U.S. Perspective*, Toronto, C.D. Howe Institute, janvier 2004.

Hull, Cordell, *The Memoirs of Cordell Hull, Volume One*, Londres, Hodder & Stoughton Ltd., 1948.

Hum, Derek, « Harmonization of Social Programs under Free Trade », dans Glenn Dover (dir.), *Free Trade and Social Policy*, Montréal, Canadian Council on Social Development, 1988, pages 25-47.

Hurtig, Mel, « Views on free trade », dans *The Globe and Mail*, 27 mars 1986, page A7.

Ikenberry, G. John, « What States Can Do Now », dans T.V. Paul, G. John Ikenberry et John A. Hall (dir.), *The Nation-State in Question*, Princeton, Princeton University Press, 2003, pages 350-371.

Industrie Canada, *Atteindre l'excellence : investir dans les gens, le savoir et les possibilités*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services, mars 2001.

Innis, Harold A., « Economic Trends in Canadian-American Relations », dans Mary Q. Innis (dir.), *Essays in Canadian Economic History*, Toronto, University of Toronto Press, 1956, pages 233-241.

Jackson, John H., « United States Law and Implementation of the Tokyo Round Negotiation », dans John H. Jackson, Jean-Victor Louis et Mitsuo Matsushita (dir.), *Implementing the Tokyo Round: National Constitutions and International Economic Rules*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1984, pages 139-197.

Jannard, Maurice, « Mulroney demande à Reagan de négocier un accord pour accroître le commerce », dans *La Presse*, 27 septembre 1985, page A8.

_____, « Les provinces satisfaites de leur rencontre avec Mulroney », dans *La Presse*, 3 juin 1986, page A1.

Jarreau, Patrick, « À Istanbul, George Bush fait l'éloge de la Turquie », dans *Le Monde*, 29 juin 2004, page 3.

Jockel, Joseph T., « US National Missile Defense, Canada, and the Future of NORAD », dans Maureen Appel Molot et Fen Osler Hampson (dir.), *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000*, Don Mills, Oxford University Press, 2000, pages 73-92.

Johnson, Chalmers, *Revolutionary Change*, Boston, Little, Brown and Company, 1966.

Johnson, Harry G., « An economic theory of protectionism, tariff bargaining, and the formation of customs unions », dans *Journal of Political Economy*, 1965, pages 256-283.

_____, *Further Essays in Monetary Economics*, Cambridge, Harvard University Press, 1973.

Johnson, William, « Canada-U.S. 'special ties' resurface in leaders' talks », dans *The Globe and Mail*, 27 septembre 1984, page 13.

_____, « Canada must act on free trade, Macdonald says », dans *The Globe and Mail*, 19 novembre 1984, page 1.

_____, Lewington, Jennifer et Hugh Winsor, « Mulroney, Reagan agree on program for acid rain », dans *The Globe and Mail*, 19 mars 1986, page A12.

Katzenstein, Peter, « Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy », dans Peter Katzenstein (dir.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, University of Wisconsin Press, 1977, pages 297-306.

Keeley, James F., « Cast in Concrete for All Time? The Negotiation of the Auto Pact », dans *Revue canadienne de science politique*, juin 1983, pages 281-298.

Keenleyside, Hugh, « The American Economic Penetration of Canada », dans *Canadian Historical Review*, mars 1927, pages 31-40.

Kennan, George F., *American Diplomacy, 1900-1950*, Chicago, University of Chicago Press, 1951.

Keohane, Robert O., « The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977 », dans Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson et Alexander L. George (dir.), *Change in the International System*, Boulder, Westview Press, 1980, pages 131-162.

_____, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

_____, et Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2^e édition, Boston, HarperCollins Publishers, 1989.

Kilborn, Peter T., « Policy Shift On the Dollar: A New Flexibility Is Seen in Washington », dans *The New York Times*, 22 mai 1989, page D2.

Kindleberger, Charles P., *The World in Depression, 1929-1939*, 2^e édition, Berkeley, University of California Press, 1986.

King, John, « Ottawa's trade policy is applauded by U.S. », dans *The Globe and Mail*, 13 septembre 1983, page B5.

_____, « Reagan aide welcomes overture », dans *The Globe and Mail*, 16 mars 1984, page 14.

Kingslover, Ann E., *NAFTA Stories: Fears and Hopes in Mexico and the United States*, Boulder, Lynne Rienner, 2001.

Kirton, John, « Foreign Policy Decision-Making in the Trudeau Government [sic]: Promise and performance », dans *International Journal*, printemps 1978, pages 287-311.

_____, « Foreign Policy Decision Making in the Mulroney Government », dans Brian W. Tomlin et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations: The Tory Record/1988*, Toronto, James Lorimer & Company, Publishers, 1989, pages 21-38.

Kissinger, Henry, « First, a Breakthrough With Mexico », dans *The Washington Post*, 11 janvier 1989, page A21.

_____, *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994.

Kitschelt, Herbert P., « Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies », dans *British Journal of Political Science*, janvier 1986, pages 57-85.

Kneebone, Ronald D., « Four Decades of Deficits and Debt », dans Lars Osberg et Pierre Fortin (dir.), *Unnecessary Debts*, Toronto, James Lorimer and Company, 1996, pages 39-70.

Kolko, Gabriel, *Wealth and Power in America: An Analysis of Social Class and Income Distribution*, New York, Praeger Publishers, 1970 [1962].

Krasner, Stephen D., « State Power and the Structure of International Trade », dans *World Politics*, avril 1976, pages 317-343.

_____, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

_____, « Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics », dans *Comparative Politics*, janvier 1984, pages 223-246.

Krugman, Paul, *The Return of Depression Economics*, New York, W.W. Norton, 1999.

Kunimoto, Robert et Gary Sawchuk, « Vers l'union douanière : une analyse de la situation », dans *Horizons*, juin 2004, pages 23-31.

Laidler, David, *The Exchange Rate Regime and Canada's Monetary Order*, Ottawa, Banque du Canada (document de travail 99-7), 1999.

_____. et Shay Aba, *Productivity and the Dollar: Commodities and the Exchange Rate Connection*, Toronto, C.D. Howe Institute, février 2002.

_____. et William Robson, *No Small Change: The Awkward Economics and Politics of North American Monetary Integration*, Toronto, C.D. Howe Institute, juillet 2002.

Landler, Mark, « Greenspan Sees No Rise Soon For The Dollar », dans *The New York Times*, 20 novembre 2004, page 1.

Landry, Bernard, « De l'intégration économique à l'intégration monétaire ? », dans *Le Soleil*, 19 avril 2000, page B14.

Langille, David, « The Business Council on National Issues and the Canadian State », dans *Studies in Political Economy*, automne 1987, pages 41-81.

Lasswell, Harold D., *Politics: Who Gets What, When, How*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1950 [1936].

Laver, Ross, « Lonely near the bottom », dans *Maclean's*, 10 août 1998, page 36.

Laxer, James, *Oil and Gas: Ottawa, the Provinces and the Petroleum Industry*, Toronto, James Lorimer & Company, 1983.

_____, *Leap of Faith: Free Trade and the Future of Canada*, Edmonton, Hurtig Publishers, 1986.

Layne, Christopher, « The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Arise », dans *International Security*, printemps 1993, pages 5-51.

LeBlanc, Daniel, « Youthful Reform, Bloc MPs urge united alternative currency », dans *The Globe and Mail*, 5 juin 1999, page A4.

_____, « Canada open to missile-shield discussions », dans *The Globe and Mail*, 10 décembre 2002, page A4.

Lecours, Rudy, « Un Prix Nobel prône un taux fixe entre le huard et le dollar américain », dans *La Presse*, 9 janvier 2004, page 10.

Lelièvre, Frédéric, « Le franc suisse pourrait s'arrimer à la monnaie unique », dans *Le Monde*, 5 février 2003, page 18.

Levitt, Kari, *Silent Surrender: The Multinational Corporation in Canada*, Toronto, Macmillan of Canada, 1970.

Lewington, Jennifer, « Reagan moves to blunt U.S. protectionism », dans *The Globe and Mail*, 24 septembre 1985, page 2.

_____, « Reagan outlines wish-list for talks about free trade », dans *The Globe and Mail*, 29 avril 1986, page B1.

Leyton-Brown, David, « The Political Economy of Canada-U.S. Relations », dans Brian W. Tomlin et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations 1986: Talking Trade*, Toronto, James Lorimer and Company, 1987, pages 149-168.

Lindblom, Charles E., *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, New York, Basic Books Publishers, 1977.

Lippman, Walter, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little Brown, 1943.

Lipsey, Richard et Murray Smith, *Taking the Initiative: Canada's Trade Options in a Turbulent World*, Toronto, CD Howe Institute, 1985.

Lowi, Theodore J., *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2^e édition, New York, W.W. Norton and Company, 1979.

Lumsden, Ian, « American Imperialism and Canadian Intellectuals », dans Ian Lumsden (dir.), *Close the 49th Parallel etc: The Americanization of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1970, pages 321-336.

Lyon, Peyton V., *Le libre-échange canado-américain et l'indépendance du Canada*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1975.

Macdonald, Marci, *Yankee Doodle Dandy: Brian Mulroney and the American Agenda*, Toronto, Stoddart Publishing Ltd, 1995.

Mack, Connie, « Why the U.S. should encourage dollarisation », dans *Central Banking Magazine*, 2000.

Mackenzie, Hugh, « Free Trade and the Auto Industry », dans Duncan Cameron (dir.), *The Free Trade Deal*, Toronto, James Lorimer & Company, 1988, pages 125-130.

Mackintosh, W.A., *The Economic Background of Dominion-Provincial Relations*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1964.

Macpherson, C.B., *Democracy in Alberta: Social Credit and the Party System*, 2^e édition, Toronto, University of Toronto Press, 1962 [1953].

Mann, Catherine L., « Is the U.S. Current Account Deficit Sustainable? », dans *Finance & Development*, mars 2000, pages 42-45.

Mann, Michael, « The Autonomous Power of the State: Its origins, mechanisms and results », dans *European Journal of Sociology*, 1984, pages 185-213.

_____, « Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-State? », dans *Review of International Political Economy*, automne 1997, pages 472-496.

Manning, Preston, *The New Canada*, Toronto, Macmillan Canada, 1992.

Marceau, Richard, « Pour la création d'une union monétaire panaméricaine », dans *Revue parlementaire canadienne*, été 1999, pages 2-4.

Marsh, David, *La Bundesbank, aux commandes de l'Europe*, traduit par Jean-Pierre Bardos, Paris, Éditions Belin, 1993.

Martin, Douglas, « Canada Seeking Pact With U.S. On Freer Trade », dans *The New York Times*, 27 septembre 1985, page D5.

Martin, Patrick, « Trade plans ill-conceived: PM's adviser », dans *The Globe and Mail*, 20 novembre 1984, page 10.

Martin, Pierre, « Free Trade and Party Politics in Quebec », dans Charles F. Doran et Gregory P. Marchildon (dir.), *The NAFTA Puzzle: Political Parties and Trade in North America*, Boulder, Westview Press, 1994, pages 143-172.

Maslove, Allan M. et Gene Swimmer, *Wage Controls in Canada, 1975-78*, Montréal, L'Institut de recherches politiques, 1980.

McCallum, John, *Un débat mal engagé : les coûts et avantages d'une monnaie nord-américaine*, Banque Royale du Canada, avril 2000.

_____, « Two Cheers for the FTA: Ten-Year Review of the Canada-U.S. Free Trade Agreement », dans L. Ian MacDonald (dir.), *Free Trade: Risks and Rewards*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000, pages 259-274.

McCarthy, Shawn et Marion Stinson, « Dollar hits new low as Martin laments », dans *The Globe and Mail*, 22 janvier 2002, page A1.

McMonagle, Duncan, « Peterson long on caution, light on free trade figures », dans *The Globe and Mail*, 20 août 1985, page 8.

_____, « Peterson to be briefed on free trade », dans *The Globe and Mail*, 23 septembre 1985, page 1.

McQuaig, Linda, *The Quick and the Dead: Brian Mulroney, Big Business and the Seduction of Canada*, Toronto, Penguin Books Canada Ltd, 1991.

_____, *The Cult of Impotence: Selling the Myth of Powerlessness in the Global Economy*, Toronto, Viking, 1998.

McRoberts, Kenneth, *Quebec: Social Change and Political Crisis*, 3^e édition, Don Mills, Oxford University Press, 1993.

Menais, G.-P., *Les relations monétaires internationales, financières et économiques*, Paris, Éditions J. Delmas, 1971.

Menger, Karl, « On the Origin of Money », dans *Economic Journal*, juin 1892, pages 239-255.

Michaud, Nelson, « Bureaucratic Politics and the Making of the 1987 Defence White Paper », dans Nelson Michaud et Kim Richard Nossal (dir.), *Diplomatic Departures: The Conservative Era in Canadian Foreign Policy, 1984-93*, Vancouver, UBC Press, 2001, pages 260-275.

Migdal, Joel S., Atul Kohli et Vivienne Shue, *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

Miliband, Ralph, *L'État dans la société capitaliste : Analyse du système de pouvoir occidental*, Paris, François Maspero, 1973.

Mills, C. Wright, *The Power Elite*, New York, Oxford University Press, 1956.

Ministère des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada : Un programme de renouveau économique*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services, novembre 1984.

Ministère du Commerce extérieur, *Comment maintenir et renforcer notre accès aux marchés extérieurs*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et services, janvier 1985.

Mittelman, James H., « The Globalisation Challenge: Surviving at the Margins », dans *Third World Quarterly*, 1994, pages 427-442.

Moffet, Samuel, *The Americanization of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972 [1907].

Molot, Maureen Appel et Brian Tomlin, « The Conservative Agenda », dans Maureen Appel Molot et Brian Tomlin (dir.), *Canada Among Nations 1985: The Conservative Agenda*, Toronto, James Lorimer and Company, 1986.

Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5^e édition, New York, Alfred A. Knopf Inc., 1978.

Morton, Peter, « Common duty urged for NAFTA », dans *National Post*, 15 mars 2005, page FP6.

Morton, W.L., *The Critical Years: The Union of British North America 1857-1873*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1964.

Mundell, Robert, « A Theory of Optimum Currency Areas », dans *American Economic Review*, septembre 1961, pages 657-665.

_____, *International Economics*, New York, The Macmillan Company, 1968.

_____, « The Case for the Euro — II », dans *Wall Street Journal*, 25 mars 1998, page A22.

_____, « A Reconsideration of the Twentieth Century », dans *The American Economic Review*, juin 2000, pages 327-340.

Murray, John, « Going With the Flow: The Benefits of a Floating C\$ », dans *Canadian Business Economics*, décembre 1999, pages 15-26.

_____ et James Powell, *Dollarization in Canada (The Buck Stops There)*, Ottawa, Banque du Canada, 2002.

_____ (avec Louis-Robert Lafleur), « Le point sur la 'dollarisation' du Canada », dans *Revue de la Banque du Canada*, été 2003, pages 31-36.

Nadeau, Serge, Whewell, Lori et Shane Williamson, « La question de l'exode des cerveaux », dans *ISUMA - Revue canadienne de recherche sur les politiques*, printemps 2000, pages 154-157.

Nadel, S.F., *The Theory of Social Structure*, Londres, Cohen & West Ltd, 1957.

Naïm, Moisés, « Washington Consensus or Washington Confusion? », dans *Foreign Policy*, printemps 2000, pages 87-103.

Naylor, R.T., « The Rise and Fall of the Third Commercial Empire of the St. Lawrence », dans Gary Teeple (dir.), *Capitalism and the National Question in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972, pages 1-41.

_____. *The History of Canadian Business, 1867-1914*, Toronto, James Lorimer, 1975.

Nettl, J.P., « The State as a Conceptual Variable », dans *World Politics*, juillet 1968, pages 559-592.

Neufeld, Mark, « Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada as Middle Power », dans *Studies in Political Economy*, automne 1995, pages 7-29.

Nevins, Allan, *Hamilton Fish: The Inner History of the Grant Administration*, New York, F. Ungar Publishing, 1940.

Newman, Peter C., « Taking a page from Howe's book », dans *Maclean's*, 18 octobre 1982, page 62.

Nordlinger, Eric A., *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

_____. « Taking the State Seriously », dans Myron Weiner et Samuel P. Huntington (dir.), *Understanding Political Development*, Boston, Little, Brown and Company, 1987, pages 353-390.

Normand, François, « L'adoption du dollar américain serait inévitable », dans *Les Affaires*, 2 février 2002, page 4.

Nossal, Kim Richard, « Allison through the (Ottawa) Looking Glass: bureaucratic politics and foreign policy in a parliamentary system », dans *Canadian Public Administration*, hiver 1979, pages 610-626.

_____. *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 3^e édition, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1997.

Oake, George, « Trudeau's triumph, at home and abroad », dans *Maclean's*, 7 mars 1977, page 18.

Obsfeld, Maurice et Kenneth Rogoff, « The Mirage of Fixed Exchange Rates », dans *Journal of Economic Perspectives*, automne 1995, pages 73-96.

Orchard, David, *The Fight for Canada: Four Centuries of Resistance to American Expansionism*, Westmount, Robert Davies Multimedia Publishing Inc., 1999.

Ostry, Sylvia, *Governments & Corporations in a Shrinking World: Trade & Innovation Policies in the United States, Europe & Japan*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1990.

_____. *The Post-Gold War Trading System: Who's on First?*, Chicago, University of Chicago Press, 1997.

Owram, Doug, *The Government Generation: Canadian intellectuals and the state, 1900-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

O'Neill, Pierre, « Attention aux écueils du libre-échange », dans *Le Devoir*, 21 août 1985, page 1.

_____. « Parizeau favorise le libre-échange avec les USA », dans *Le Devoir*, 26 février 1986, page 1.

Panitch, Léo, « The role and nature of the Canadian state », dans Leo Panitch (dir.), *The Canadian State: Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, pages 3-27.

Paquin, Gilles, « L'incertitude réjouissante des élections mexicaines », dans *La Presse*, 30 juin 2000, page B7.

Pastor, Robert A., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley, University of California Press, 1980.

_____, *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2001.

Paul, T.V. et John A. Hall, « Introduction », dans T.V. Paul et John A. Hall (dir.), *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pages 1-15.

Pedersen, Thomas, « Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration », dans *Review of International Studies*, 2002, pages 677-696.

Pedroletti, Brice, « La 'mission impossible' du nouveau gouverneur de la Banque du Japon », dans *Le Monde*, 26 février 2003, page 20.

Pettigrew, Pierre, « The Canada We Want in the North America We are Building », discours prononcé devant le Canadian-American Business Council, Toronto, 16 octobre 2002.

_____, « Dancing with the Elephant: Contending with an Assertive Superpower in Trade and Global Diplomacy », discours prononcé devant le Empire Club of Canada, Toronto, 25 septembre 2003.

Pine, Art et Frederick Rose, « Neighborly Feud: Canada's Bid to Oust U.S. Oil Firms Brings Studies of Retaliation », dans *Wall Street Journal*, 6 août 1981, page 14.

Plumptre, A.F.W., *Exchange-Rate Policy: Experience With Canada's Floating Rate*, Princeton, Princeton University Press, 1970.

Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, New York, Rinehart, 1944.

Pope, William H., *The Elephant and the Mouse: A Handbook on Regaining Control of Canada's Economy*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1971.

Porter, Richard D. et Ruth A. Judson, « The Location of U.S. Currency: How Much Is Abroad? », dans *Federal Reserve Bulletin*, octobre 1996, pages 883-903.

Poulantzas, Nicos, *L'État, le Pouvoir, le Socialisme*, 2^e édition, Paris, Presses Universitaires de France, 1981.

_____, *Pouvoir politique et classes sociales de l'État capitaliste*, Paris, François Maspero, 1982.

Powell, James, *Le dollar canadien : Une perspective historique*, Ottawa, Banque du Canada, 1999.

Pratt, Cranford, « Dominant class theory and Canadian foreign policy: The case of the counter-consensus », dans *International Journal*, hiver 1983-1984, pages 99-135.

Pratt, Larry, *The Tar Sands: Syncrude and the Politics of Oil*, Edmonton, Hurtig Publishers, 1976.

Presse canadienne, « Libre-échange: Mulroney fera connaître son désir de négocier », dans *Le Soleil*, 10 septembre 1985, page B1.

_____, « L'appui mitigé de Reagan indigne Turner et Broadbent », dans *Le Devoir*, 18 novembre 1988, page 1.

_____, « L'adoption du dollar américain n'est pas pour demain », dans *La Presse*, 6 octobre 2002, page C2.

Presthus, Robert, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, The Macmillan Company of Canada Ltd, 1973.

Prime Minister's Office, « Communications Strategy for Canada-U.S. Bilateral Trade Initiative », dans Duncan Cameron (dir.), *The Free Trade Papers*, Toronto, James Lorimer and Company, 1986, pages 3-10.

Pross, A. Paul, « Pressure Groups: Adaptive Instruments of Political Communication », dans A. Paul Pross (dir.), *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1975, pages 1-26.

Putnam, Robert D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

Ratner, Sidney, *The Tariff in American History*, New York, D. Van Nostrand Company, 1972.

Régan, Gerald, « Sectoral free trade with the US », dans *International Perspectives*, mai-juin 1984, pages 15-16.

Reguly, Eric, « Relax, the U.S. dollar is already deeply rooted », dans *The Globe and Mail*, 26 janvier 2002, page B8.

Reisman, Simon, « L'accord de libre-échange, tel qu'il est », dans *Le Devoir*, 2 novembre 1988, page 9.

« Resistance to Argentine 'Dollar' », dans *The New York Times*, 24 janvier 1999, page 12.

Resnick, Philip, « From Semiperiphery to Perimeter of the Core: Canada's Place in the Capitalist World-Economy », dans *Review*, printemps 1989, pages 263-297.

Riddell-Dixon, Elizabeth, *The Domestic Mosaic: Domestic Groups and Canadian Foreign Policy*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1985.

_____, « State Autonomy and Canadian Foreign Policy: The Case of Deep Seabed Mining », dans *Revue canadienne de science politique*, juin 1988, pages 297-317.

Ritchie, Charles, *Storm Signals: More Undiplomatic Diaries, 1962-1971*, Macmillan of Canada, Toronto, 1983.

Ritchie, Gordon, *Wrestling with the Elephant: The Inside Story of the Canada-US Trade Wars*, Toronto, Macfarlane Walter & Ross, 1997.

Robson, Peter, *The Economics of International Integration*, Londres, George Allen & Unwin, 1980.

Rodrigue, Isabelle, « Monnaie commune : le Bloc veut relancer le débat », dans *Le Soleil*, 10 janvier 2002, page A7.

Rolfe, John, « U.S. is flying that old free-trade kite again », dans *Financial Post*, 18 janvier 1975, page 1.

Roth, Guenther et Claus Wittich (dir.), *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, volumes 2 et 3, New York, Bedminster Press, 1968.

Rotstein, Abraham, « Repairing the Fences », dans *Canadian Forum*, mars 1985, pages 13-18.

Rowen, Hobart, « Filling Bill Brock's Shoes », dans *The Washington Post*, 28 mars 1985, page A27.

Rubin, Jeffrey, « Hands-off approach punishing the loonie », dans *The Globe and Mail*, 9 août 2001, page B8.

Rueschemeyer, Dietrich et Peter B. Evans, « The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention », dans Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pages 44-77.

Ruggie, John Gerard, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order », dans *International Organization*, printemps 1982, pages 379-416.

_____, « Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis », dans *World Politics*, janvier 1983, pages 261-285.

Rusk, James, « FIRA to be revised, U.S. executives told », dans *The Globe and Mail*, 21 octobre 1982, page 1.

_____, « Ottawa to expand trade links with U.S. 'partner' », dans *The Globe and Mail*, 1^{er} septembre 1983, page 2.

Ryerson, Stanley B., *Unequal Union: Confederation and the Roots of Conflict in the Canadas, 1815-1873*, New York, International Publishers Co., 1968.

Sachs, Jeffrey et Felipe Larrain, « Why Dollarization Is More Straitjacket Than Salvation », dans *Foreign Policy*, automne 1999, pages 80-91.

Safarian, A.E., *Foreign Ownership of Canadian Industry*, Toronto, McGraw-Hill Company Ltd, 1966.

Sallot, Jeff, « Clinton cites Canada as world model », dans *The Globe and Mail*, 26 octobre 1995, page A7.

_____, « Mexico's Fox aims to fend off China's challenge », dans *The Globe and Mail*, 26 octobre 2004, page A1.

Salvatore, Dominick, « Robert Mundell: Three Brilliant Ideas, One Nobel », dans *Journal of Policy Modeling*, mai 2000, pages 305-309.

Savoie, Donald J., *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

Schattschneider, E.E., *Politics, Pressures and the Tariff: A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*, New York, Prentice-Hall, 1975 [1935].

Schelling, Thomas C., *International Economics*, Boston, Allyn and Bacon Inc., 1958.

Schlesinger Jr., Arthur M., *The Age of Roosevelt: The Coming of the New Deal*, Boston, The Riverside Press Cambridge, 1959.

Schultz, Richard J., « Interest Groups and Intergovernmental Negotiation: Caught in the Vise of Federalism », dans J. Peter Meekison (dir.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3^e édition, Toronto, Methuen, 1977, pages 375-396.

_____, *Federalism, Bureaucracy, and Public Policy: The Politics of Highway Transport Regulation*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1980.

Schwanen, Daniel, *Trading Up: The Impact of Increased Continental Integration on Trade, Investment and Jobs in Canada*, Toronto, C.D. Howe Institute, mars 1997.

Scofield, Heather, « Canada pushed on several fronts toward integration with U.S. », dans *The Globe and Mail*, 4 juin 1999, page A2.

_____, « Move toward common currency speeds up », dans *The Globe and Mail*, 22 avril 2000, page B5.

_____, « Chrétien rejects Mexico's vision », dans *The Globe and Mail*, 23 août 2000, page A1.

_____. et Janet McFarland, « Martin, bank dispute Manley remarks », dans *The Globe and Mail*, 15 mars 2002, page A1.

Seccareccia, Mario, « Is Dollarization a Desirable Alternative to the Monetary Status Quo? A critical evaluation of competing currency arrangements for Canada », dans *Studies in Political Economy*, automne 2003 - hiver 2004, pages 91-108.

Segal, Hugh, *No Surrender: Reflections of a Happy Warrior in the Tory Crusade*, Toronto, HarperCollins Publishers Ltd, 1997.

Sénat du Canada, *Accès incertain : Les conséquences des mesures prises par les États-Unis touchant la sécurité et le commerce pour la politique commerciale canadienne*, Comité permanent du Sénat sur les Affaires étrangères, Ottawa, Ministère des travaux publics et des services gouvernementaux, juin 2003.

Sharp, Mitchell, « Freer trade could lead to political integration with U.S. », dans *Ottawa Citizen*, 23 janvier 1986, page A9.

_____. *Which Reminds Me... A Memoir*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

Sharpe, Andrew, « A Comparison of Canadian and US Labour Market Performance in the 1990s », dans Maureen Appel Molot et Fen Osler Hampson (dir.), *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000*, Don Mills, Oxford University Press, 2000, pages 145-164.

Shaw, Martin, *Theory of the Global State: Globality as unfinished revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Shearer, Ronald, Young, J.H. et G.R. Munro, *Trade Liberalization and a Regional Economy: Studies of the Impact of Free Trade on British Columbia*, Toronto, University of Toronto Press, 1971.

Sheppard, Robert, « Lougheed cool to free trade plan », dans *The Globe and Mail*, 14 mai 1985, page 5.

Sibley, Robert, « Tie currency to U.S. dollar: professor », dans *Ottawa Citizen*, 2 novembre 2002, page A7.

Simeon, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

Sirois, Alexandre, « Les 'trois amigos' renouent au Texas », dans *La Presse*, 24 mars 2005, page A12.

Skocpol, Theda, « Wallerstein's World Capitalist System: A Theoretical and Historical Critique », dans *American Journal of Sociology*, mars 1977, pages 1075-1090.

_____. *State and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

_____, « Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal », dans *Politics and Society*, volume 10, 1980, pages 155-201.

_____, « Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research », dans Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pages 3-43.

Smiley, Donald V., *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987.

Smith, David E., *The Invisible Crown*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

Smith, Denis, *Gentle Patriot: A Political Biography of Walter Gordon*, Edmonton, Hurtig Publishers, 1973.

Smith, Goldwin, *Canada and the Canadian Question*, New York, Macmillan and Co., 1891.

Smith, Guy C., « The United States-Mexico Framework Agreement: Implications for Bilateral Trade », dans *Law and Policy in International Business*, 1989, pages 655-681.

Smith, Michael, « Sectoral free trade with Canada », dans *International Perspectives*, mai-juin 1984, pages 17-18.

Snidal, Duncan, « The limits of hegemonic stability theory », dans *International Organization*, automne 1985, pages 579-614.

Solomon, Hyman, « Free Trade: U.S. senators pitch for trade bloc with Canada, Mexico », dans *Financial Post*, 12 mai 1979, page 1.

_____, « NEP and Fira at the top of Reagan's hit list », dans *Financial Post*, 3 juillet 1982, page S3.

_____, « New Threats to our Exports from U.S. Protectionism », dans *Financial Post*, 11 février 1984, page 1.

_____, « Freer trade issue is warming up fast », dans *Financial Post*, 7 avril 1984, page 3.

Stacey, C.P., *Arms, Men and Governments: The War Policies of Canada, 1939-1945*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1970.

Stanbury, W.T., « Privatization and the Mulroney Government, 1984-1988 », dans Andrew B. Gollner et Daniel Salée (dir.), *Canada Under Mulroney: An End-of-Term Report*, Montréal, Véhicule Press, 1988, pages 119-157.

Starks, R., *Industry in Decline*, Toronto, James Lorimer & Company, 1978.

Stewart-Patterson, David, « Tories select head of advisory group on freer trade », dans *The Globe and Mail*, 18 septembre 1985, page 8.

_____, « Canada officially asks U.S. to begin talks on free trade », dans *The Globe and Mail*, 27 septembre 1985, page 2.

Strange, Susan, *Casino Capitalism*, Oxford, Basil Blackwell, 1986.

Summers, Lawrence H., « Prepared Testimony of the Honorable Lawrence H. Summers », mémoire présenté aux audiences du sous-comité sur les politiques économiques et au sous-comité sur le commerce international, les finances bancaires, l'habitation et les affaires urbaines, Sénat des États-Unis, 22 avril 1999.

Tagliabue, John, « Swiss Enthusiasm for the Euro », dans *The New York Times*, 24 février 1999, page C1.

Teubal, Miguel, « Mercosur, Argentina, and Regional Integration Processes », dans *International Journal of Political Economy*, hiver 1996-1997, pages 57-70.

« Text of President's Statement on Economy », dans *The New York Times*, 21 octobre 1987, page D12.

« The issues behind the rhetoric », dans *The Globe and Mail*, 9 septembre 1993, page A22.

Theobald, Steven, « Why common currency with U.S. is loonie idea », dans *Toronto Star*, 25 juin 1999, page E1.

Therborn, Göran, *What Does the Ruling Class Do When it Rules? State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism and Socialism*, Londres, NLB, 1978.

Thiessen, Gordon, « L'avènement de l'euro : son incidence économique et les leçons à tirer de cette expérience », dans *Revue de la Banque du Canada*, hiver 1998-1999, pages 117-123.

_____, « Les cibles de maîtrise de l'inflation : l'expérience canadienne », dans *Les conférences Thiessen : Conférences données par Gordon G. Thiessen, gouverneur de la Banque du Canada de 1994 à 2001*, Ottawa, Banque du Canada, janvier 2001, pages 25-48.

Thompson, Grahame, « Introduction : situer la mondialisation », dans *Revue internationale des sciences sociales*, juin 1999, pages 159-174.

Thompson, John H., *Canada 1922-1939: Decades of Discord*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1985.

Thorburn, Hugh G., *Interest Groups in the Canadian Federal System*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Thorpe, Jacqueline, « Common currency good for Canada, economists argue », dans *Financial Post*, 10 novembre 2004, page FP2.

Tilly, Charles, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1978.

Toulin, Alan, « Rift Opens Over Dollar's Future », dans *National Post*, 3 mai 2001, page A1.

_____, « PM joins pro-dollar bandwagon », dans *National Post*, 24 janvier 2002, page A8.

_____, « Low dollar a crutch for business, Manley says », dans *National Post*, 14 mars 2002, page A1.

_____, « Productivity Feud Splits Martin, Manley », dans *National Post*, 15 mars 2002, page A1.

Toupin, Gilles, « Ottawa et Washington signent un pact militaire », dans *La Presse*, 10 décembre 2002, page A1.

« Transcript of Speech to Business and Government Leaders », dans *The New York Times*, 24 septembre 1985, page D26.

Tremblay, Rodrigue, *Indépendance et Marché commun Québec - É.-U.*, Montréal, Éditions du Jour, 1970.

Triffin, Robert, *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*, New Haven, Yale University Press, 1960.

Trimberger, Ellen Kay, « State Power and Modes of Production: Implications of the Japanese Transition to Capitalism », dans *The Insurgent Sociologist*, printemps 1977, pages 85-97.

Truman, David, *The Governmental Process: Political interests and public opinion*, New York, Alfred Knopf, 1967 [1957].

Turcotte, Claude, « Le monde des affaires intensifie sa croisade pour le libre-échange », dans *Le Devoir*, 11 novembre 1988, page 7.

Underhill, Geoffrey R.D., « Global Issues in Historical Perspective », dans Richard Stubbs et Geoffrey R.D. Underhill (dir.), *Political Economy and the Changing Global Order*, 2^e édition, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Urquhart M.C. et K.A.H. Buckley (dir.), *Historical Statistics of Canada*, Toronto, The Macmillan Company of Canada Ltd, 1965.

Vallières, Martin, « Gilles Duceppe devant l'Economic Club de Toronto : 'Le Québec et le Canada se nuisent' », dans *La Presse*, 13 novembre 2004, page A13.

Valpy, Michael, « A point of ideology », dans *The Globe and Mail*, 15 juillet 1983, page 6.

Van Loon, Richard J. et Michael S. Whittington, *The Canadian Political System: Environment, Structure, and Process*, 3^e édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981.

Van Roggen, George, « Free trade for Canada? », dans *Financial Post*, 1^{er} mars 1980, page S8.

Vega-Canovas, Gustavo, « The Free Trade Policy 'Revolution' and Party Politics in Mexico », dans Charles F. Doran et Gregory P. Marchildon (dir.), *The NAFTA Puzzle: Political Parties and Trade in North America*, Boulder, Westview Press, 1994, pages 197-221.

Vieira, Paul, « Most Americans don't want to share dollar », dans *Financial Post*, 4 juin 2002, page FP4.

Viner, Jacob, *The Customs Union Issue*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

Von Furstenberg, George M., « One Region, One Money: The Need for New Directions in Monetary Policies », dans Michele Fratianni, Paolo Savona et John J. Kirton (dir.), *Governing Global Finance: New challenges, G7 and IMF contributions*, Burlington, Ashgate Publishing, 2002, pages 117-142.

Von Riekhoff, Harald, « The Impact of Prime Minister Trudeau on Foreign Policy », dans *International Journal*, printemps 1978, pages 267-286.

_____, « The Structure of Foreign Policy Decision Making and Management », dans Brian W. Tomlin et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations: 1986/Talking Trade*, Toronto, James Lorimer & Company, Publishers, 1987, pages 14-50.

Waddell, Christopher, « Petrocan will be biggest gas retailer after Gulf purchase », dans *The Globe and Mail*, 13 août 1985, page 1.

_____, « Erasing the Line: Rebuilding Economic and Trade Relations after 11 September », dans David Carment, Fen Osler Hampson et Norman Hillmer (dir.), *Coping with the American Colossus: Canada Among Nations 2003*, Don Mills, Oxford University Press, 2003, pages 54-76.

Walker, William « PM seeks freer trade in Americas », dans *Toronto Star*, 30 juin 1999, page A6.

Wallace, Bruce, « Say It Ain't So », dans *Maclean's*, 5 juillet 1999, pages 14-18.

Wallerstein, Immanuel, « Three Paths of National Development in Sixteenth Century Europe », dans *Studies in Comparative International Development*, été 1972, pages 95-101.

_____, « The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis », dans *Comparative Studies in Society and History*, septembre 1974, pages 387-415.

Walters, Alan et Steve H. Hanke, « Currency boards », dans Peter Newman, Murray Milgate et John Eatwell (dir.), *The New Palgrave Dictionary of Money & Finance*, volume 1, Londres, The Macmillan Press Ltd., 1992, pages 560-561.

Waltor, Dawn, « Klein wants closer trade ties with U.S. », dans *The Globe and Mail*, 16 novembre 2004, page A8.

Waltz, Kenneth N., *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press, 1969.

_____. *Theory of International Politics*, Menlo Park, California, Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

Warnock, John W., *Free Trade and the New Right Agenda*, Vancouver, New Star Books, 1988.

Watson, William, « Canada-US Free Trade: Why Now? », dans *Analyse de politiques*, volume XIII, no 3, 1987, pages 337-349.

_____. « Brian Mulroney on the FTA », dans *Options politiques*, juin 1999, pages 19-22.

_____. « Keep studying the currency union », dans *Financial Post*, 30 juin 1999, page C7.

Weber, Max, *Économie et société*, Paris, Librairie Plon, 1971.

Weintraub, Sidney, « U.S.-Canada Free Trade: What's in it for the U.S.? », dans *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, mai 1984, pages 225-244.

_____ et Christopher Sands, *Why Dollarization is a Canadian Affair*, disponible sur <http://www.csis.org/americas/canada/020221sands.htm>

Weir, Margaret et Theda Skocpol, « State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States », dans Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pages 107-168.

Wendt, Alexander E., « The agent-structure problem in international relations theory », dans *International Organization*, été 1987, pages 335-370.

Westell, Anthony, « Liberals support North American free trade plan », dans *The Globe and Mail*, 11 octobre 1966, page 1.

Whitaker, Reg, « Images of the state in Canada », dans Leo Panitch (dir.), *The Canadian State: Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, pages 28-68.

White, Randall, *Fur Trade to Free Trade: Putting the Canada-U.S. Trade Agreement in Historical Perspective*, 2^e édition, Toronto, Dundurn Press, 1989.

Whittington, Les, « Wall Street to hear loonie pep talk », dans *Toronto Star*, 31 janvier 2002, page A1.

Wiesner, Eduardo, « Latin American Debt: Lessons and Pending Issues », dans *American Economic Review*, mai 1985, pages 191-195.

Wilkinson, Bruce W., « Free Trade? », dans *Canadian Forum*, avril 1973, pages 3-4.

_____. « Canada-US Free Trade and Some Options », dans *Analyse de politiques*, numéro spécial, 1982, pages 428-439.

_____, « Commercial Policy and Free Trade with the United States », dans Brian W. Tomlin et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations 1984: A Time of Transition*, Toronto, James Lorimer and Company, 1985, pages 164-184.

Willett, Thomas D., « Some Political Economy Aspects of EMU », dans *Journal of Policy Modeling*, mai 2000, pages 379-389.

Williams, Glen, *Not For Export: The International Competitiveness of Canadian Manufacturing*, 3^e édition, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1994.

Williams, James, *The Canadian-United States Tariff and Canadian Industry: A Multisectoral Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.

Williamson, John, *The Failure of World Monetary Reform, 1971-74*, New York, New York University Press, 1977.

_____, « In Search of a Manual for Technopols », dans John Williamson (dir.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1994, pages 11-28.

Winham, Gilbert R., « Choice and Strategy in Continental Relations », dans W. Andrew Axline, James E. Hyndman, Peyton V. Lyon et Maureen Appel Molot (dir.), *Continental Community? Independence and Integration in North America*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd, 1974, pages 228-239.

Winsor, Hugh, « Liberal conference tests icy economic waters », dans *The Globe and Mail*, 26 novembre 1991, page A8.

_____ et Graham Fraser, « Cheers for free flow of beer as Kelleher knocks trade curbs », dans *The Globe and Mail*, 15 mars 1986, page A5.

Wolfe, David A., « Economic Growth and Foreign Investment: A Perspective on Canadian Economic Policy, 1945-1957 », dans *Journal of Canadian Studies*, printemps 1978, pages 3-20.

Wonnacott, Paul et Ronald J. Wonnacott, *Free Trade Between the United States and Canada: The Potential Economic Effects*, Cambridge, Harvard University Press, 1967.

_____, « Free Trade Between the United States and Canada: Fifteen Years Later », dans *Analyse de politiques*, numéro spécial, 1982, pages 412-427.

Wonnacott, Ronald J., « Industrial Strategy: A Canadian Substitute for Trade Liberalization? », dans *Revue canadienne d'économie*, novembre 1975, pages 536-547.

Woodside, Kenneth, « The Canada-United States Free Trade Agreement », dans *Revue canadienne de science politique*, mars 1989, pages 155-170.

York, Geoffrey, « Chrétien defends trade stand », dans *The Globe and Mail*, 24 septembre 1993, page A7.