



# LES ÉTATS-DÉSUNIS

Les implications pour le Canada

AVRIL 2021





## À PROPOS DU FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES

**Bonnes politiques. Meilleur Canada.** Le Forum des politiques publiques (FPP) rassemble différentes parties prenantes au processus d'élaboration des politiques. Il leur offre une tribune pour examiner des enjeux et apporter de nouveaux points de vue et de nouvelles idées dans le débat sur les politiques. Nous croyons que l'élaboration de bonnes politiques est essentielle à la création d'un Canada meilleur – un pays uni, prospère et sûr. Nous contribuons en :

- Réalisant des recherches sur les questions cruciales
- Favorisant des dialogues francs sur des sujets de recherche
- Célébrant le travail de leaders exceptionnel.le.s.

Notre approche, appelée « de l'inclusion à la conclusion », mobilise des interlocuteurs.trices, connu.e.s ou non, qui nous aident à tirer des conclusions afin de cerner les obstacles à la réussite et de trouver des pistes de solutions. Le FPP est un organisme de bienfaisance indépendant et non partisan qui compte parmi ses membres différents organismes privés, publics et à but non lucratif.

© 2021, Forum des politiques publiques

1405 - 130, rue Albert

Ottawa (Ontario), Canada, K1P 5G4

613.238.7858

ISBN : 978-1-77452-074-1

[ppforum.ca](http://ppforum.ca)

[@ppforumca](https://www.instagram.com/ppforumca)

## REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été rédigé par Dale Eisler, agrégé supérieur à la Johnson Shoyoma Graduate School of Public Policy, avec le soutien de Brian Bohunicky, vice-président des politiques, FPP, et de Katherine Feenan, chargée de politiques, FPP.

Le FPP tient à remercier tou.te.s les participant.e.s qui ont participé à la table ronde virtuelle du 19 février 2021. Nous remercions également Affaires mondiales Canada pour son soutien financier à ce projet.

# TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DU FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES .....	0
Remerciements.....	1
Participant.e.s à la table ronde .....	4
Résumé.....	5
Introduction.....	7
La nouvelle réalité américaine .....	9
Protectionnisme des États-Unis .....	12
La Chine.....	14
Les avantages stratégiques du Canada.....	15
L'Arctique.....	15
Métaux des terres rares .....	15
Énergie et changements climatiques .....	16
Conclusion .....	17

## PARTICIPANT.E.S À LA TABLE RONDE

### [Christy Clark](#)

Conseillère principale / Ancienne première ministre  
de la Colombie-Britannique  
Bennett Jones

### [Dale Eisler](#)

Agrégé supérieur chargé de politiques  
Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy

### [Drew Fagan](#)

Professeur  
Monk School of Global Affairs and Public Policy  
Université de Toronto

### [Jonathan Fried](#)

Agrégé supérieur (non résident), Economics  
Program  
Centre for Strategic and International Studies

### [Maryscott \(Scotty\) Greenwood](#)

PDG  
Conseil des affaires canadiennes-américaines

### [Kristen Hopewell](#)

Chaire de recherche du Canada sur la politique  
mondiale  
Université de la Colombie-Britannique

### [David Jacobson](#)

Vice-président / ancien ambassadeur au Canada  
BMO

### [Bessma Momani](#)

Professeure titulaire et vice-présidente adjointe des  
relations internationales par intérim  
Université de Waterloo

### [Ronald Paris](#)

Professeur d'affaires internationales  
Université d'Ottawa

### [Christopher Sands](#)

Directeur, Canada Institute  
Wilson Center

### [Guy Saint-Jacques](#)

Agrégé supérieur  
China Institute  
Université de l'Alberta

### [Edward Greenspon](#)

Président-directeur général  
Forum des politiques publiques

### [Brian Bohunicky](#)

Vice-président des politiques  
Forum des politiques publiques

### [Katherine Feenan](#)

Chargée de politiques  
Forum des politiques publiques

# RÉSUMÉ

Le Canada et les États-Unis partagent non seulement le même continent, mais aussi des économies profondément intégrées et plusieurs valeurs, histoires et intérêts stratégiques similaires. L'ampleur de l'intégration est unique au monde, particulièrement si l'on prend en compte la grande disparité de taille des populations et des économies des deux nations. Aujourd'hui, cette relation bilatérale est mise à l'épreuve comme jamais auparavant.

Ces dernières années, nous avons assisté à la croissance du nationalisme économique aux États-Unis, parfois sous des formes virulentes. La conviction que les intérêts nationaux ont été négligés avec la montée de la mondialisation a été récupérée et amplifiée pendant la présidence de Donald Trump. Cette conviction a été accompagnée de défis menant à une relation plus tendue entre le Canada et les États-Unis, comme en témoignent les mesures commerciales protectionnistes et la demande de renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain en un nouvel Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM).

Avec l'élection du président Joe Biden, il y a eu des signaux clairs d'un retour aux priorités plus traditionnelles de la politique étrangère bilatérale et multilatérale des États-Unis. Mais est-ce une attente réaliste dans le sillage de la présidence Trump et des profondes divisions évidentes dans la société américaine? Pour explorer l'état des futures relations canado-américaines, le Forum des politiques publiques, en partenariat avec Affaires mondiales Canada, a réuni une table ronde d'expert.e.s canadien.ne.s et américain.e.s en politique étrangère. Les expert.e.s ont été invité.e.s à donner leur point de vue sur ce qui, selon eux/elles, devrait être les priorités du Canada dans les rapports avec l'administration Biden et au-delà, dans la prochaine décennie.

Plusieurs points consensuels ont émergé. Les 11 participant.e.s ont convenu que la présidence Trump et la montée du nationalisme économique ne doivent pas être considérées comme une période passagère qui s'est terminée avec l'élection de Joe Biden. La priorité absolue de l'administration Biden sera de traiter les enjeux économiques nationaux urgents qui continuent de diviser profondément le peuple américain. De ce fait, dans un avenir prévisible, la politique étrangère américaine sera vue sous l'angle de la politique intérieure. Cette réalité se reflète dans le décret « Buy American » signé par M. Biden quelques jours après son entrée en fonction. Le décret exige que le gouvernement fédéral américain s'approvisionne auprès de fournisseurs américains.

Pour faire face au protectionnisme américain, les membres de la table ronde ont indiqué que le Canada doit positionner son engagement avec les États-Unis de manière à reconnaître la réalité intérieure à laquelle fait face M. Biden. Cette approche suppose la nécessité de cerner les chaînes d'approvisionnement intégrées entre les deux pays en tant qu'intérêts stratégiques communs essentiels à l'emploi et à la croissance économique.

De plus, pour accroître sa pertinence auprès des États-Unis, le Canada doit utiliser ses avantages stratégiques dans les domaines multilatéraux clés qui sont mutuellement importants. Plus précisément, le Canada devrait :

- Faire cause commune avec les États-Unis et d'autres pays aux vues similaires, afin de faire pression sur la Chine pour qu'elle se conforme au commerce mondial fondé sur des règles et aux normes de l'ordre international;
- Jouer un rôle plus étendu pour affirmer sa souveraineté dans l'Arctique, qui est contestée par la Russie et la Chine, et qui constitue une région d'intérêt stratégique et de coopération importante pour le Canada et les États-Unis;
- Investir avec les États-Unis pour moderniser le NORAD dans le cadre de la défense de l'Amérique du Nord, notamment en remplaçant le Système d'alerte du Nord vieillissant;
- Tirer parti de sa richesse en métaux des terres rares (MTR), ressources essentielles pour l'économie technologique d'aujourd'hui et des décennies à venir. Actuellement, la Chine est un important fournisseur mondial de MTR et le Canada devrait utiliser son avantage en matière de ressources naturelles pour jouer un rôle mondial, notamment en tant que fournisseur des États-Unis;
- S'engager avec les États-Unis sur les priorités en matière de changements climatiques et de transition énergétique en travaillant de manière bilatérale pour harmoniser les politiques qui permettent de concrétiser les objectifs climatiques communs; et
- Élargir les efforts de plaidoyer en mobilisant différents groupes ethniques, raciaux et générationnels de la population américaine.

Dans les mois et années à venir, le leadership canadien doit être mobilisé et soutenu au-delà des juridictions, des lignes partisans et des secteurs privé et public. La réussite du Canada à remodeler ses relations avec les États-Unis en vue de la dynamique changée de la prochaine décennie dépendra de la capacité des dirigeant.e.s à saisir pleinement l'importance fondamentale des relations canado-américaines et l'ampleur des changements qu'elles subissent – et à en persuader les autres.

# INTRODUCTION

Pendant des générations, les relations entre le Canada et les États-Unis ont été un point d'ancrage dans la vie des Canadiens. Elles ont joué un rôle central dans la consolidation de l'économie du Canada, de son niveau de vie et de sa place dans le monde. Ces relations ont servi de pierre angulaire, contribuant à façonner l'identité nationale du Canada en tant que pays distinct des États-Unis, tout en servant de référence à l'élaboration de la politique étrangère canadienne.

La citation du président John F. Kennedy, lorsqu'il s'est adressé au Parlement canadien en 1961, a été répétée si souvent qu'elle est devenue presque un cliché; mais elle demeure, sans doute, la description la plus perspicace des fondements de la relation canado-américaine. « La géographie a fait de nous des voisins. L'histoire a fait de nous des amis. L'économie a fait de nous des partenaires. Et la nécessité a fait de nous des alliés. Que nul ne tente de diviser ceux que la nature a ainsi réunis », a déclaré le président Kennedy. Ces cinq phrases sont devenues si emblématiques qu'elles ont été gravées sur les murs de l'ambassade des États-Unis à Ottawa. Elles ont été citées par Pierre Trudeau 20 ans plus tard lors de la visite du président Ronald Reagan à Ottawa, par Brian Mulroney lorsqu'il s'est adressé au Economic Club de New York en 1984, et reprises par le président Bill Clinton lors de son allocution à l'occasion d'un dîner à Ottawa en 1995.

La profondeur des relations bilatérales peut être mesurée en termes économiques, sociaux, culturels et humains. Les États-Unis sont le premier partenaire commercial du Canada, tandis que le Canada se classe parmi les trois premiers partenaires commerciaux des États-Unis, avec [2,4 milliards de dollars par jour](#) qui traversent notre frontière commune. Nous partageons de nombreuses valeurs communes, de l'attachement à la démocratie à la protection des libertés civiles. Nous sommes unis par un pacte de défense commune de l'Amérique du Nord et sommes liés par d'innombrables liens familiaux et amicaux qui s'étendent de part et d'autre de la frontière. Il s'agit des relations bilatérales les plus uniques, les plus mutuellement bénéfiques et les plus enviées au monde.

Pendant de nombreuses décennies, les relations entre le Canada et les États-Unis se sont avérées résilientes. Elles ont traversé de multiples difficultés, qu'il s'agisse de différends commerciaux, de désaccords sur la politique étrangère des États-Unis, comme les guerres du Vietnam et de l'Irak, ou de premiers ministres et de présidents qui ne partageaient pas les mêmes idéologies ou priorités politiques. Mais il y avait toujours la confiance que la profondeur des forces sous-jacentes et naturelles de la relation était toujours bien plus grande que les divisions politiques passagères.

Enfin, jusqu'à maintenant.

Jamais les relations canado-américaines n'ont été soumises aux pressions et aux tensions devenues si évidentes aujourd'hui. Quelque chose de fondamental s'est produit et est devenu si manifeste ces dernières années que cela soulève de sérieuses questions sur la façon dont le Canada doit gérer ses relations avec les États-Unis. Le

corps politique des États-Unis a subi un changement qui menace de nuire et même d'éroder plusieurs des liens qui ont défini les relations bilatérales. Le changement est devenu plus évident pendant la présidence Trump, une période de quatre ans caractérisée par la montée du nationalisme économique américain et un renoncement à nombre de ses engagements internationaux. De larges pans de la population américaine ont le sentiment d'être devenus des victimes, de voir leurs emplois perdus et leurs moyens de subsistance menacés par un programme économique qui a tourné le dos à la défense de leurs intérêts face aux effets de la mondialisation. Dans un même temps, la politique américaine a connu une radicalisation brutale et spectaculaire, attisant les flammes de la division qui se développait depuis des années, depuis la crise financière et la récession de 2009 et avant. Tout à coup, les termes des relations entre le Canada et les États-Unis font face à un défi sans précédent, le Canada n'ayant plus nécessairement le statut spécial de voisin fiable et éprouvé.

Les Américain.e.s de la classe ouvrière imputent de plus en plus leur insécurité économique croissante à une élite politique qu'ils/elles considèrent comme trop conciliante à l'égard des accords économiques internationaux. Au cours des quatre dernières années, ces dynamiques sont passées des marges au premier plan de la scène politique américaine, se transformant en drame, pratiquement heure après heure, pendant une présidence Trump sans précédent. Ajoutez à ce mélange la résurgence d'une division raciale historique et systémique et, plus largement, d'une profonde polarisation, toutes deux exploitées dans la lutte politique, et vous obtenez une superpuissance autrefois inégalée désormais affaiblie et en déclin de l'intérieur comme de l'extérieur. Tous ces facteurs de colère et de désaffection ont convergé le 6 janvier 2021 lorsqu'une foule en colère a attaqué le Capitole dans une tentative violente d'empêcher le Congrès de voter pour confirmer les résultats des élections. La tentative de blocage a échoué.

L'élection du président Joe Biden, qui met fin au seul mandat de la présidence Trump, a apporté un certain soulagement et le sentiment que la « normalité » est revenue à la Maison Blanche. En premier lieu, M. Biden a déclaré que son principal objectif est de guérir l'âme des États-Unis et de restaurer le rôle de son pays dans le monde en se réengageant auprès des institutions multilatérales abandonnées ou ignorées pendant les années Trump. Le simple fait que le premier appel de M. Biden au/à la dirigeant.e d'un autre pays ait été adressé au premier ministre Justin Trudeau, une tradition rompue par M. Trump, a été perçu par plusieurs comme un signal indiquant que tout irait bien à nouveau entre nos deux pays.

Mais est-il raisonnable, ou même réaliste, de penser qu'une seule élection présidentielle puisse atténuer le mécontentement, calmer les désillusions et apaiser la colère qui a conduit à l'insurrection et à l'assaut du Capitole aux États-Unis? Que signifie la réalité de la politique intérieure américaine et la pression qu'elle exerce sur l'administration Biden pour la politique étrangère canadienne? Ce sont des questions auxquelles le Canada n'a jamais eu à réfléchir auparavant. Le fait qu'elles soient maintenant d'actualité témoigne de l'ampleur du défi auquel fait face le Canada.

Pour approfondir ces questions, le Forum des politiques publiques, avec le soutien d'Affaires mondiales Canada, a organisé une table ronde intitulée *Les États-désunis : la prochaine décennie de l'Amérique et ses implications*

*pour le Canada.* Un groupe de 11 expert.e.s<sup>1</sup> possédant une vaste expérience des relations canado-américaines et de la politique étrangère en général, ainsi qu'une connaissance approfondie de la politique américaine, ont été réuni.e.s pour partager leurs points de vue. Les expert.e.s ont engagé une conversation pour répondre à trois questions :

1. Quels sont les facteurs et les tendances de la politique et de la société américaines qui influencent la prise de décision en matière de politique étrangère? Lesquels ont changé au fil du temps? Lesquels demeurent constants?
2. Dans la décennie à venir, que peuvent attendre les alliés des États-Unis du comportement de ceux-ci à l'égard des institutions, alliances et accords multilatéraux?
3. Quels domaines du partenariat (commerce, défense et sécurité, climat et énergie, etc.) le Canada devrait-il chercher à protéger? Y a-t-il des domaines qui offrent de nouvelles possibilités à saisir?

## LA NOUVELLE RÉALITÉ AMÉRICAINE

L'émergence du nationalisme économique aux États-Unis ne doit pas être considérée comme passagère. Déjà manifeste avant l'élection de M. Trump, qui l'a instrumentalisée et qui a encouragé son expression, elle a refaçonné la politique américaine et en restera un puissant facteur dans les années à venir. Les participant.e.s à la table ronde ont insisté sur le fait que le Canada doit reconnaître cette nouvelle réalité et adapter son engagement avec les États-Unis en fonction de cette compréhension.

Une personne participant à la table ronde a mis en garde contre une mauvaise lecture de la réalité en raison de la défaite de M. Trump. Cette personne a en outre souligné que « l'une des erreurs que plusieurs personnes commettent est de penser que tout cela se résumait à Donald Trump. Évidemment, il faisait partie de la situation et a accéléré un grand nombre des choses qui la sous-tendent. Mais il ne s'agissait pas que de M. Trump. Il était essentiellement question de la perception, parmi la classe moyenne des États-Unis, particulièrement la classe moyenne inférieure, que les choses ne se passaient pas tout à fait comme elle l'avait prévu ». Une autre personne a fait écho à ce point de vue et l'a présenté comme une source de radicalisation de la politique américaine. « Nous avons un pays qui ressemble de plus en plus à ce qu'il convient d'appeler une minorité majoritaire. Il y a un sentiment de déstabilisation parmi les personnes de race blanche... Il y a une radicalisation parmi ces populations. »

Plusieurs participant.e.s ont évoqué la dynamique sociale et politique aux États-Unis, comme en témoigne le nombre croissant de jeunes élu.e.s. Alors que la plupart des postes de direction à la Chambre des représentants et au Sénat continuent d'être occupés par des représentant.e.s de la génération silencieuse et du baby-boom, les

---

<sup>1</sup> Voir page 4 pour consulter la liste des participant.e.s.

voix des dirigeant.e.s politiques des générations X et Y commencent à se faire entendre. Par exemple, au cours des dernières années, la représentation de la génération Y au Congrès est passée de cinq à 26 membres. Comme l'a déclaré une personne participant à la table ronde, « les membres des générations X et Y redéfinissent la politique et la façon dont nous percevons certaines questions ». La nouvelle génération de jeunes dirigeant.e.s politiques comprend des voix de l'extrême gauche des démocrates, notamment le groupe de femmes qui composent le « [Squad](#) » (l'escouade). À droite, le changement devient visible dans les positions controversées adoptées par des élues telles que [Marjorie Taylor Green](#) et [Lauren Boebert](#). Comme le précise Charlotte Alter, correspondante nationale de la revue *TIME* dans son nouveau livre, « les milléniaux.ales... constituent déjà la plus importante génération vivante, la majorité de la main-d'œuvre et ils/elles éclipsent bientôt leurs parents pour devenir le plus grand bloc d'électeurs.trices en âge de voter »<sup>2</sup>. Cette nouvelle génération de politicien.ne.s américain.e.s doit être considérée comme faisant partie de la stratégie d'engagement du Canada avec les États-Unis. Nadia Theodore, ancienne consule générale du Canada dans le sud-est des États-Unis, a également noté dans un récent rapport du FPP intitulé [Vers une histoire de succès avec les États-Unis au XXI<sup>e</sup> siècle](#) que le Canada doit reconnaître ce changement culturel et axer, dans l'ensemble de son réseau américain, toutes ses ressources sur les atouts diplomatiques clés que sont la culture et la technologie.

L'émotion brute et ce qui, en termes politiques, peut même être considéré comme des plaies ouvertes aux États-Unis, sont devenus un point focal majeur dans le dialogue médiatique et parmi les universitaires. Par exemple, Theda Skocpol, politologue à l'Université Harvard, affirme que la dynamique clé de la politique américaine actuelle est ce qu'elle appelle une guerre politique qui « divise les couches moyennes blanches entre celles qui veulent faire partie d'un avenir multiracial et inclusif, et celles qui redoutent et refusent cela... Les effets de M. Trump ont été de remodeler le Parti républicain dans de nombreux États et de redonner de l'aplomb aux organisations et aux individus de l'extrême droite ethnonationaliste minoritaire, mais puissante »<sup>3</sup>. La politologue américaine Julie Wronski affirme que « lorsque les Américain.e.s sont divisé.e.s sur des faits simples, et vivent dans deux réalités différentes, ils/elles cessent d'être un peuple gouvernable »<sup>4</sup>. Plus inquiétant encore, Timothy Snyder, de l'Université Princeton, prévient que l'absence de consensus sur la vérité mène à l'incertitude. « La postvérité est un préfascisme, et M. Trump a été un président de la postvérité. Si la vérité est subjective, c'est à la force de décider », déclare M. Snyder<sup>5</sup>.

Les participant.e.s à la table ronde ont également indiqué que la montée du nationalisme économique et ethnique aux États-Unis se développe depuis des années. Le coût en termes humains et économiques des guerres, l'inégalité des revenus amplifiée par la crise financière de 2008-2009 et la montée du populisme, qui s'est d'abord exprimé dans le mouvement du Tea Party, ont tous été des facteurs de création d'un environnement public clivant exploité par la présidence Trump. En fait, quelques années plus tôt, en 2010, alors que le Congrès se trouvait dans une impasse politique, la même question de savoir si les États-Unis étaient

---

<sup>2</sup> Alter, C. (2020). *The Ones We've Been Waiting For: How a New Generation of Leaders Will Transform America*. Washington: Viking. xi.

<sup>3</sup> Edsall, T. (2021). [Is America Ungovernable Now?](#) *The New York Times*.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

devenus effectivement ingouvernables a été soulevée dans la [revue \*The Economist\*](#). Au-delà des États-Unis, la montée du nationalisme et le recul de la mondialisation et du commerce ouvert se sont manifestés ailleurs ces dernières années, qu'il s'agisse du Brexit et de la fracture de la Communauté européenne, ou de la montée du nationalisme ethnique en Hongrie. Selon un article récent du Petersen Institute for International Economics, basé à Washington, « une contagion du nationalisme est en marche »<sup>6</sup>.

Cette nouvelle réalité a été présentée par les participant.e.s à la table ronde comme une caractéristique centrale qui façonne l'engagement actuel et continu du Canada envers les États-Unis. L'expression « la politique étrangère est une politique intérieure » a été citée pour exprimer la façon dont l'administration Biden utilisera l'angle de la politique intérieure pour s'assurer que sa politique étrangère soutienne son objectif primordial de s'attaquer aux divisions – économiques, sociales et politiques – de la société américaine. « Nous entrons dans une nouvelle réalité, une nouvelle ère de compétition entre grandes puissances, avec un virage vers l'habileté économique, l'utilisation d'outils économiques à des fins stratégiques, et une concurrence stratégique croissante entre les États », a déclaré une personne participant à la table ronde. « Nous l'avons vu avec la recrudescence du protectionnisme et le délaissement des marchés libres et du commerce ».

Mais même avec tous les signes inquiétants pour le Canada, tant sur le plan bilatéral avec les États-Unis que sur le plan multilatéral, l'administration Biden représente une opportunité. « Joe Biden est quelqu'un qui croit véritablement aux alliés et au multilatéralisme », a déclaré une autre personne participant à la table ronde. « Il comprend que les alliés constituent le plus grand avantage concurrentiel des États-Unis dans le monde. » Les participant.e.s à la table ronde sont unanimes : le Canada, en tant qu'allié historique le plus proche des États-Unis, doit fonder son engagement bilatéral avec ceux-ci sur une stratégie de coopération qui débouche sur des avantages mutuels clairement identifiables. Cependant, une personne parmi les expert.e.s a clairement mis en garde contre la nécessité de « résister à la tentation d'être rassuré par la familiarité de M. Biden et le risque d'oublier le fait... qu'il gouverne un pays différent ». Bien que les haut.e.s dirigeant.e.s soient des multilatéralistes expérimenté.e.s et reconnu.e.s, les États-Unis sont un pays en transition.

Mais le Canada doit également s'affirmer sur le plan multilatéral en travaillant avec d'autres pays pour créer des fronts communs sur des questions clés. Les participant.e.s ont parlé de la nécessité pour le Canada de rechercher un accord multilatéral en devenant « un bâtisseur de ponts dans le club des multilatéralistes », notant que « le Canada fera une plus grande différence dans le changement des règles internationales en soutenant d'autres pays avec lesquels il est en accord ».

L'approche doit également être guidée par des considérations clés pour ancrer l'engagement du Canada dans la nouvelle réalité. Le Canada doit :

- Soutenir et encourager la notion de leadership américain dans le monde;

---

<sup>6</sup> De Bolle, M. (2019). [The Rise of Economic Nationalism Threatens Global Cooperation](#). Petersen Institute for International Economics.

- Éviter de se limiter à Washington, mais s’engager dans tout le pays, se rapprocher des dirigeants des États et favoriser les échanges entre entreprises;
- Établir des relations fondées sur la façon dont le Canada peut contribuer à la reprise économique des États-Unis;
- Faire en sorte que le Canada trouve sa place dans les questions communes qui intéressent les États-Unis;
- Éviter de surestimer le rôle du Canada dans les priorités économiques nationales des États-Unis; et
- Se préparer à s’engager à cerner et à aborder de façon « réaliste » certaines questions.

Sur la base de ces considérations, des domaines prioritaires précis ont émergé pour façonner la relation et l’engagement du Canada avec les États-Unis.

## PROTECTIONNISME DES ÉTATS-UNIS

La preuve que la montée du protectionnisme américain pendant la présidence Trump ne risque pas de se dissiper sous l’administration Biden peut s’exprimer en deux mots : « Buy America ». Dans sa tentative de « guérir l’âme de la nation » et de répondre au sentiment de désaffection économique qui alimente la montée du nationalisme en Amérique, M. Biden a fait du « Buy America » un élément central de la stratégie de relance économique de son administration. Cinq jours après son investiture, M. Biden a signé un décret qui oblige le gouvernement américain à choisir des entreprises américaines pour des contrats qui représentent environ 600 milliards de dollars par an. Des dérogations à la politique ne s’appliqueront que dans des circonstances « très limitées ». Le communiqué de la Maison Blanche précisait : « Avec ce décret, le président Biden s’assure que lorsque le gouvernement fédéral dépense l’argent des contribuables, il le fait pour des produits fabriqués aux États-Unis par des travailleurs américains et avec des composants fabriqués aux États-Unis. » M. Biden a également ordonné un examen des chaînes d’approvisionnement critiques des États-Unis pour réduire la dépendance à l’égard de la Chine tout en décelant d’autres vulnérabilités.

Pour le Canada, le défi posé par le décret « Buy American » n’est pas nouveau. Cela s’est produit en 2009, pendant la crise financière et la récession, lorsque le Recovery Act, sous l’administration Obama, a imposé une disposition « Achetez américain » similaire. À l’époque, après des efforts considérables, le Canada a réussi à obtenir certaines exemptions, ce qui a permis d’en limiter les répercussions globales. La réalité d’aujourd’hui est bien différente. Au regard de l’évolution de la dynamique de l’opinion publique américaine et des impératifs de la politique américaine, le sentiment protectionniste est aujourd’hui beaucoup plus fort aux États-Unis qu’il y a 12 ans. Selon les termes d’un individu qui a participé à la précédente initiative « Buy American », l’ambiance est « écrasante ». La personne a ajouté une note de prudence : « Je ne voudrais pas évoquer la question [Buy American] de manière trop ferme, car je ne pense pas que cela vous fasse beaucoup avancer ». Le même conseil a été donné par une autre personne. « Je pense que l’approche que le Canada a de “Buy American” semble un

peu prétentieuse, du genre “nous avons le libre-échange”.... Je crois qu’il faut choisir ses batailles et ce que vous pouvez ou devriez faire, c’est essayer de gérer cela de façon plus discrète ».

Pour faire face à la réalité actuelle, le consensus était que le Canada doit adopter une approche ciblée et stratégique lorsqu’il fait part de ses préoccupations au sujet du décret « Buy American » et du protectionnisme américain. Par exemple :

- Faire valoir de manière proactive que le renforcement des chaînes d’approvisionnement régionales devrait faire partie de la stratégie des États-Unis pour faire face à la Chine en tant que concurrent stratégique et à la concurrence mondiale;
- Travailler en tant qu’allié pour renforcer les chaînes d’approvisionnement essentielles entre les États-Unis et le Canada, comme l’industrie automobile;
- Cerner et mettre en place les infrastructures essentielles telles que les chemins de fer, les routes, les oléoducs et les services aériens; et
- Reconnaître la nature à deux vitesses de l’engagement, où certaines questions sont traitées au niveau des dirigeants politiques, mais où beaucoup d’autres sont gérées et traitées au niveau des bureaucraties.

Au premier plan de la montée du protectionnisme américain se trouve le travail quotidien, souvent peu élégant, ou, comme l’a relevé une personne participant à la table ronde, le « travail fastidieux » de la gestion des frontières. Cela nécessite de cerner les secteurs critiques, puis de trier et de gérer les chaînes d’approvisionnement qui sont essentielles au flux efficace entre des économies profondément intégrées. Une des propositions est la création d’une commission de planification frontalière non partisane qui servirait de guichet unique en matière de données et de renseignements, à l’instar de l’approche utilisée pour le projet du pont Gordie-Howe reliant Windsor à Détroit, le passage frontalier terrestre le plus fréquenté au monde. La commission ferait intervenir tous les ordres de gouvernement – local, étatique/provincial/territorial et fédéral – où il y aurait une base de données commune pour les approbations et les permis pour accélérer la gestion des problèmes.

De plus, pour continuer à mettre l’accent sur l’efficacité des frontières, il a été proposé de rétablir un sommet annuel des dirigeants nord-américains, comme celui qui a été organisé pour la dernière fois avant la présidence Trump en 2016.

# LA CHINE

Le sujet des relations du Canada et des États-Unis avec la Chine a été un thème dominant. Les participant.e.s considèrent que le rôle du Canada est essentiel, tant au niveau bilatéral avec les États-Unis qu'au niveau multilatéral avec les pays « aux vues similaires », pour faire face aux problèmes commerciaux et géopolitiques posés par la Chine. Comme l'a signalé une personne participant à la table ronde, « la Chine sera la préoccupation majeure en matière de politique étrangère pour les années à venir et l'engagement actuel du Canada envers la Chine n'a clairement pas donné les résultats escomptés ». De nombreux exemples témoignent de la dégradation de ces relations, notamment l'affaire des deux Michael, la question du 5G et de Huawei, l'incapacité à collaborer pour la mise au point d'un vaccin contre la COVID-19 et, plus récemment, la motion de l'opposition au Parlement accusant la Chine de génocide dans son traitement de la minorité ouïghoure.

Il a été convenu qu'il fallait faire cause commune avec les États-Unis et d'autres pays aux vues similaires pour insister sur le respect par la Chine d'un commerce mondial réglementé. À une époque de montée du protectionnisme et du nationalisme, le système commercial libéral est ébranlé par un système davantage fondé sur la puissance, dans lequel la Chine affirme sa puissance économique en défiant les règles commerciales multilatérales. On a reconnu que les pays devaient travailler ensemble pour contrer la Chine. Comme l'a fait remarquer une autre personne lors de la table ronde : « Le message serait très simple. La Chine est la bienvenue à la table internationale tant qu'elle respecte les règles internationales et cesse de s'engager dans la diplomatie des otages et la militarisation du commerce. » Ce point de vue a également été exprimé par d'autres personnes, dont l'une a déclaré que le « bluff » de la Chine devrait être dénoncé par une coalition de pays. « Avec les États-Unis et les alliés, vous appelez la Chine à rendre compte de sa propre rhétorique, elle qui prétend être une défenseuse du système réglementé sur tout, des droits de la personne à la santé, en passant par l'environnement et le commerce. Ensuite, vous travaillez sur les domaines où les règles doivent être ajustées pour tenir compte de la réalité chinoise ».

On a également souligné la nécessité pour le Canada d'agir rapidement, car le monde entre dans une période très compliquée en ce qui concerne les relations avec la Chine. Une personne a fait remarquer que l'administration Biden est en train de constituer des regroupements de nations ou des organisations internationales pour relever les défis posés par la Chine. Le Canada doit s'assurer qu'il participe pleinement à cette initiative. Une autre a indiqué qu'« il est vraiment logique, d'un point de vue stratégique, que le Canada essaie de travailler avec l'administration Biden pour établir un programme commun entre des pays aux vues similaires, qui pourraient être différents sous-ensembles de pays, afin de contrer la Chine dans des domaines stratégiques clés ».

# LES AVANTAGES STRATÉGIQUES DU CANADA

L'un des défis du Canada consiste à accroître sa pertinence dans le contexte de la politique américaine et auprès des décideurs politiques. Les experts de la table ronde ont convenu et ont souligné que le Canada possède de nombreux avantages stratégiques uniques et des intérêts qui correspondent à ceux des États-Unis. Les régions qui suivent devraient être exploitées pour accroître l'importance du Canada dans les priorités des politiques intérieures et étrangères des États-Unis.

## L'Arctique

Certains participants ont demandé au Canada d'accroître considérablement ses investissements et l'attention qu'il porte à l'Arctique pour plusieurs raisons : la souveraineté canadienne; la nécessité de contrecarrer les risques croissants pour la sécurité posés par la Russie et la Chine; et la possibilité d'approfondir le partenariat entre le Canada et les États-Unis. En affirmant sa souveraineté sur l'Arctique, le Canada peut jouer un rôle géopolitique essentiel d'une grande importance pour les États-Unis. L'importance et la valeur stratégiques croissantes de la région sont évidentes. Forte de ses immenses réserves de pétrole et de gaz et de ses voies de navigation qui deviennent de plus en plus accessibles à mesure que le réchauffement climatique évolue et que la glace recule, la Russie a pris des mesures dynamiques pour revendiquer la propriété d'une grande partie de l'Arctique. Elle a notamment effectué de nombreuses sorties aériennes dans l'espace arctique canadien. La Russie a également exploré la dorsale de Lomonosov, une chaîne de montagnes sous-marine qui s'étend de la Russie au Groenland et au Canada en passant par le pôle Nord. De plus, l'intérêt pour l'Arctique s'étend à la Chine, qui cherche à obtenir le statut d'observateur au sein du Conseil de l'Arctique, composé de huit membres.

En tant que nation arctique, le Canada doit accroître davantage son expertise dans la région, notamment en améliorant la technique des satellites à des fins militaires et économiques. Ainsi, il améliorera la défense et la sécurité continentales de l'Amérique du Nord. Parallèlement à un engagement plus important du Canada à l'égard de sa présence et de son rôle dans l'Arctique, le pays devrait être disposé à accroître son rôle au sein du NORAD dans le cadre de la défense aérienne de l'Amérique du Nord. Le projet précis – et coûteux – visant à remplacer le Système d'alerte du Nord vieillissant, ainsi que le renforcement de l'engagement plus large en faveur de la modernisation du NORAD peuvent également être considérés sous cet angle.

## Métaux des terres rares

Pendant une grande partie de son histoire, l'avantage comparatif du Canada reposait sur sa richesse en ressources naturelles. Il en va de même aujourd'hui en ce qui concerne la production de métaux des terres rares (MTR), lesquels ont pris une importance considérable dans un monde axé sur la technologie. Les MTR sont des composants essentiels pour un large éventail d'applications, particulièrement les produits de consommation

de haute technologie, tels que les téléphones cellulaires, les ordinateurs, les véhicules électriques et hybrides et les panneaux solaires. Ils s'utilisent également dans les applications liées à la défense, telles que le système de guidage, le système radar et le système sonar. [Selon Ressources naturelles Canada](#), notre pays possède « certaines des plus importantes réserves et ressources connues de terres rares au monde, estimées à plus de 15 millions de tonnes d'oxydes de terres rares ».

Les réserves de MTR du Canada peuvent revendiquer une importance stratégique, car en 2019, la Chine était le plus grand producteur de MTR, représentant 60 % de la production mondiale annuelle, estimée à 132 000 tonnes. Les États-Unis étaient le plus grand fournisseur de MTR jusqu'à l'émergence de la Chine, qui contrôle désormais efficacement l'approvisionnement mondial. En augmentant sa production et son traitement de MTR, le Canada peut devenir un fournisseur sûr et fiable de MTR aux États-Unis, car ces éléments ont une grande valeur stratégique et sont essentiels à l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle et le seront davantage dans les années à venir.

## **Énergie et changements climatiques**

Au plan politique, avec l'élection de l'administration Biden, le Canada et les États-Unis ont une position commune sur les enjeux de changements climatiques. Cette situation intervient après plusieurs décennies au cours desquelles l'exportation d'énergie du Canada vers les États-Unis – notamment le pétrole et le gaz – a été la pierre angulaire de la relation commerciale entre les deux pays. Étant donné que les États-Unis ont considérablement augmenté leur production nationale de pétrole et de gaz au cours des 10 à 15 dernières années, l'importance stratégique du Canada comme fournisseur de pétrole aux États-Unis a diminué. La décision de M. Biden d'annuler le permis de construction de l'oléoduc Keystone traduit les deux facteurs suivants : la croissance de l'indépendance énergétique des États-Unis et l'importance de la lutte contre les changements climatiques pour l'administration Biden. Le Canada doit harmoniser autant que possible ses politiques relatives aux changements climatiques avec celles des États-Unis, pour des raisons tant environnementales qu'économiques. Des divergences significatives sur les politiques relatives aux changements climatiques, telles que la tarification du carbone et les incitatifs pour la production d'énergie à émissions faibles ou nulles, auront des conséquences en termes d'investissement pour le Canada.

Il faudra que le Canada fasse preuve de détermination dans ses efforts pour être plus pertinent avec les États-Unis en matière de politique sur les changements climatiques. La stratégie devrait inclure des mesures visant à créer des « frontières carbone » communes, par exemple l'adoption de politiques similaires en matière de captage du carbone et la mise en place d'infrastructures de carbone, telle qu'une canalisation principale de carbone transportant les émissions capturées de l'industrie lourde et chevauchant la frontière canado-américaine. De même, l'hydroélectricité du Canada devrait se positionner comme l'infrastructure bilatérale essentielle susceptible d'être une source d'énergie non émettrice répondant aux besoins de la politique sur les changements climatiques aux États-Unis.

# CONCLUSION

De toute évidence, le contexte et les termes sous-jacents de la relation canado-américaine ont été modifiés. La montée fulgurante du nationalisme économique, accélérée par la présidence Trump, a reflété les divergences profondes et l'anxiété de la population américaine. Bien que l'élection de M. Biden ait marqué un retour à des relations plus stables et amicales, qui ont traditionnellement façonné les relations bilatérales, les problèmes sous-jacents demeurent. La réalité politique intérieure pour M. Biden est qu'il doit davantage mettre l'accent sur les besoins du peuple américain, ce qui signifie que la politique étrangère, dans un avenir prévisible, sera perçue sous l'angle de la politique intérieure.

Les participant.e.s à la table ronde ont constaté un retour important vers une dynamique plus familière dans les relations bilatérales au cours des premiers mois de la nouvelle administration – un partenariat constructif avec de profondes racines historiques et économiques et tout un ensemble complexe de possibilités à exploiter et de désaccords à résoudre ou à gérer. Toutefois, la plupart des gens s'accordent à dire qu'il ne s'agit pas d'un retour à un passé plus simple. En fait, la prochaine décennie sera marquée par une ère de grands changements et de troubles de plus en plus profonds aux États-Unis et de changements géopolitiques continus. Ces deux systèmes de forces exigent une nouvelle réflexion pour façonner la stratégie du Canada en matière de relations bilatérales.

Les participant.e.s à la table ronde ont discuté d'un vaste ensemble d'enjeux politiques et stratégiques, chacun d'entre eux représentant un défi à relever et des possibilités à exploiter pour le Canada. Il s'agit notamment des relations avec la Chine, de l'Arctique, de la défense et de la sécurité du continent, des possibilités industrielles, y compris les métaux des terres rares, ainsi que du climat et de l'énergie. Dans tous ces domaines, il sera nécessaire d'atteindre de nouveaux niveaux de cohérence et de faire preuve de détermination pour saisir les occasions de faire progresser les intérêts canadiens. Dans certains cas, cela signifie mobiliser de nouvelles ressources financières; dans d'autres, mettre l'accent sur des orientations politiques que les principaux groupes d'intérêt trouveront litigieuses. Dans tous ces cas, le leadership canadien devra être mobilisé et soutenu dans l'ensemble des administrations, des lignes partisans et des secteurs privé et public. La réussite du Canada à remodeler ses relations avec les États-Unis en vue de la dynamique changée de la prochaine décennie dépendra de la capacité des dirigeant.e.s à saisir pleinement l'importance fondamentale des relations canado-américaines et l'ampleur des changements qu'elles subissent – et à en persuader les autres.

Le Canada doit définir sa collaboration avec les États-Unis en fonction d'intérêts stratégiques communs. La voie à suivre pour le Canada est de déterminer comment ses priorités peuvent être positionnées et perçues par l'administration Biden comme contribuant à faire avancer les priorités économiques nationales et les objectifs multilatéraux des États-Unis.

