

Dorval BRUNELLE

Sociologue, UQAM

(1989)

“ Continentalisation et continentalisme ”

- L'émergence des blocs économiques régionaux :
le bloc continental nord-américain

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jmt_sociologue@videotron.ca

Site web: <http://pages.infinit.net/sociojmt>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Dorval Brunelle (sociologue, UQAM)

“ Continentalisation et continentalisme”. Dossier : “L’émergence des blocs économiques régionaux : le bloc continental nord-américain”.”

Une édition numérique réalisée à partir de l’article de Brunelle, Dorval, “ Continentalisation et continentalisme”. Dossier : “L’émergence des blocs économiques régionaux : le bloc continental nord-américain ”. Un article publié dans la revue *Interventions économiques. Pour une alternative sociale*, no 22-23, automne 1989 - hiver 1990, pages 131 à 146. Montréal : Éditions Saint-Martin.

Dorval BRUNELLE est professeur au département de sociologie de l’Université du Québec à Montréal (UQAM). Il est également codirecteur du Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine et auteur de nombreuses publications sur les processus d’intégration nord-américain et européen et le néolibéralisme.

Publication autorisée par l’auteur :



brunelle.dorval@uqam.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times, 12 points.

Pour les citations : Times 10 points.

Pour les notes de bas de page : Times, 10 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2001 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format
LETTRE (US letter), 8.5’’ x 11’’)

Édition complétée le 8 janvier 2004 à Chicoutimi, Québec.



Table des matières

1. [Éléments pour une analyse contextuelle](#)
2. [Les dimensions historiques du continentalisme](#)
 - A. [Les facteurs externes](#)
 - B. [Les facteurs internes](#)
3. [Les formes actuelles de la continentalisation](#)
4. [Le Mexique dans l'espace continental](#)
5. [Du rapport Rowell-Sirois au rapport Macdonald](#)

[Conclusion](#)

1. Éléments pour une analyse contextuelle

[Retour à la table des matières](#)

La démarche privilégiée tout au long de l'analyse vise à soumettre à un début de conceptualisation le processus de la continentalisation actuellement en cours en Amérique du Nord.

Dans un premier sens, ce processus reflète l'ouverture progressive des économies nationales depuis la Deuxième Guerre et participe de ce que l'on appelle la mondialisation de l'économie capitaliste. Dans un deuxième sens cependant, le déploiement de ce mouvement à l'intérieur du continent nord-américain revêt des caractéristiques spécifiques inscrites dans l'histoire propre à chacun des trois pays impliqués d'une part, dans les relations bilatérales entretenues par les États-Unis avec le Mexique, par les États-Unis avec le Canada d'autre part.

Pour ce qui concerne les États-Unis et le Canada, voire le Mexique, les principales caractéristiques de la continentalisation sont : premièrement, que le continent nord-américain abrite la première puissance économique du monde ; deuxièmement, que le Canada constitue pour les États-Unis la plus importante source d'approvisionnement en matières premières-, troisièmement, que l'ensemble économique canado-américain représente depuis 1945 la relation commerciale la plus importante du monde, dépassant en valeur toutes les autres relations commerciales bilatérales et, quatrièmement, que la vocation politique du Mexique le rapproche davantage de l'Amérique latine que des États-Unis ou du Canada.

Afin d'avancer dans l'étude de la continentalisation et de préparer à un approfondissement éventuel des nombreux processus que l'expression est sus-

ceptible de recourir, nous procéderons en deux temps : dans une première partie, d'ordre plus général, nous mettrons en place les principaux facteurs d'ordre interne et externe qui favorisent l'intégration des trois économies à l'échelle continentale, tandis que, dans un deuxième temps, nous nous attarderons à cerner le renversement d'approches intervenu au Canada avec le dépôt du rapport Macdonald, rapport qui a pavé la voie à l'Accord de libre-échange canado-américain. Cette partie sera l'occasion de nous demander si l'Accord du libre-échange avec les États-Unis marque ou non l'échec du fédéralisme canadien tel qu'il s'est pratiqué depuis le dépôt en 1940 du Rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, mieux connue sous le nom de Commission Rowell-Sirois.

Posé plus simplement, l'argument que nous voudrions développer soutient que le fédéralisme canadien a fonctionné sous l'empire des paramètres essentiellement nationalistes inspirés du keynésianisme développé par la Commission Rowell-Sirois et que ceux-ci n'ont pas endigué la montée des provincialismes ni les revendications nationalitaires des Québécois ; l'une dans l'autre, ces contraintes ont conduit à la crise nationale qui a trouvé son dénouement juridique dans le rapatriement de 1982 qui, à son tour, a contraint les autorités en place à réviser en profondeur le cadre national et le contexte international dans lequel opérait l'économie canadienne, pour proposer de s'en remettre désormais à l'action des forces continentales. En ce sens, le Rapport de la Commission d'enquête sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, mieux connu sous le nom de Rapport Macdonald, déposé en septembre 1985, substitue au paradigme national qui prévalait jusque-là un paradigme continental sous l'empire duquel opéreront les gestionnaires de la chose publique au Canada dans les années à venir.

2. Les dimensions historiques du continentalisme

[Retour à la table des matières](#)

Le développement de l'intégration entre les économies canadienne et états-unienne a conduit à donner un sens particulier à la notion de continentalisation de l'économie nord-américaine. Nous allons tracer les grandes lignes de ce processus en distinguant entre les forces externes et internes qui ont contribué à raffermir ce processus.

A. Les facteurs externes

[Retour à la table des matières](#)

Historiquement, les relations d'échange du Canada et des États-Unis s'inscrivaient à l'intérieur de ce qu'un historien canadien a appelé le « triangle de l'Atlantique-Nord ». À cet égard, aussi bien l'Angleterre, les États-Unis que le Canada forment des puissances atlantiques. Cette interrelation s'est cependant effritée sous la poussée de trois facteurs : l'effondrement de l'Empire britannique, le raffermissement de la puissance américaine et la formation du Marché commun à la fin des années 50.

Durant cette période cruciale qui court depuis la signature du Traité de Rome en 1957, qui crée l'Europe des Six, et l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun seize années plus tard, en 1973, plusieurs formules d'institutionnalisation des échanges à l'intérieur de ce « triangle » ont été proposées, depuis la création d'une *North-Atlantic Free Trade Association* entre le Canada, l'Angleterre et les USA, jusqu'à l'adhésion pure et simple du Canada au Marché commun. Quoi qu'il en soit, la solution qui a prévalu c'est celle qui a conduit la Grande-Bretagne à se joindre au Marché Commun et à briser ce fameux « triangle » de l'Atlantique-Nord, avec le résultat que les échanges transatlantiques croissent dorénavant plus lentement que les échanges canado-américains et que les échanges commerciaux du Canada et des États-Unis avec les pays de la bordure du Pacifique, dont le Japon.

Si l'on ajoute à ce facteur, la menace que la consolidation du Marché unique européen fait peser sur la croissance des économies canadienne et américaine, prises isolément, on aura en mains les principaux éléments externes susceptibles d'expliquer la négociation d'un accord commercial canado-américain.

B. Les facteurs internes

[Retour à la table des matières](#)

On peut faire remonter au début des années cinquante une des premières conceptualisations d'une économie politique nord-américaine. Si, au sortir de la Deuxième guerre, les États-Unis ont établi leur hégémonie sur le monde « libre », la guerre de Corée, déclenchée en juin 1950, va exacerber la préca-

rité de l'économie américaine. Pour pouvoir soutenir leur rôle international, les Américains devront accroître leur capacité industrielle sur leur propre sol. Dans les circonstances créées par la guerre de Corée où rien n'exclut alors que le conflit ne conduise au déclenchement d'une troisième guerre mondiale, le problème de l'approvisionnement de l'industrie américaine en richesses naturelles conduira le président Truman à mettre sur pied une commission d'enquête pour lui confier le mandat d'isoler, de repérer et de proposer des modalités d'accès aux principales ressources naturelles indispensables au maintien de la croissance de l'industrie américaine. Il en sortira en 1952 un rapport, *Resources for Freedom*, mieux connu sous l'appellation de Rapport Paley. Des 29 produits-clés répertoriés par la Commission, le Canada est identifié comme source majeure d'approvisionnement pour 12 d'entre eux.

Au surplus, au chapitre des stratégies d'approvisionnement, il apparaît alors clairement aux Américains que l'approvisionnement par l'intérieur du continent apparaît tout à fait sécuritaire et préférable à un transit par voie de mer qui serait facilement accessible aux sous-marins ennemis. Dans cette veine, le Rapport Paley recommande la construction d'un ouvrage d'infrastructure majeur, la Voie maritime du Saint-Laurent. Parachevée en 1959, cette canalisation permet désormais d'approvisionner directement depuis Sept-Iles, située à l'embouchure du golfe Saint-Laurent, les usines riveraines des Grands Lacs situées en plein cœur du continent nord-américain. Ce mouvement interne de continentalisation va contribuer à concentrer et à accroître la capacité industrielle des États-Unis et du Canada autour des Grands Lacs dans ce que l'on a appelé le *heartland* canado-américain. Plus tard en 1965, cette zone industrielle bénéficiera d'un accord de libre-échange sectoriel important touchant la production automobile et auquel on a donné le nom de « Pacte de l'auto ». L'un dans l'autre, facteurs externes et facteurs internes ont ainsi contribué à accroître l'intégration économique entre les États-Unis et le Canada, intégration qui touche non seulement les dimensions économiques, politiques et stratégiques, mais également les formes culturelles de la vie sociale canadienne. Il y aurait beaucoup à préciser sur ces mécanismes d'intégration, de même que sur l'évolution des relations militaires entre les deux pays ou sur la politique économique, mais les quelques éléments relevés suffisent pour mettre en place les dimensions actuelles de la continentalisation.

3. Les formes actuelles de la continentalisation

[Retour à la table des matières](#)

La montée concurrente du Marché commun, du Japon et des autres pays de la bordure du Pacifique sont la cause première d'une exacerbation de la concurrence au niveau international et du déclin relatif de l'économie américaine dans le monde. L'enchevêtrement des causes susceptibles d'expliquer ce renversement majeur dans la position internationale des États-Unis est fort complexe. Contentons-nous d'établir le constat : la part de l'économie américaine dans l'économie mondiale a considérablement décliné depuis 1980. Pour maintenir son niveau de consommation, tout en accroissant le niveau des dépenses publiques, le gouvernement américain a été, comme on le sait, contraint d'emprunter de plus en plus, avec le résultat que, de première puissance créditrice au monde qu'ils étaient, les États-Unis sont passés au rang de première puissance débitrice. Et ce n'est pas tant le niveau d'endettement atteint en si peu de temps qui fait difficulté, sinon la progression de la dette extérieure et de l'endettement total qui posent des problèmes insurmontables. Par exemple, le déficit commercial des États-Unis atteint en 1986 le cap des 150 milliards de dollars ; le déficit budgétaire du gouvernement fédéral les 200 milliards de dollars. Le magazine financier *Fortune*, dans une de ses livraisons d'avril 1987, relevait que la dette fédérale totale du gouvernement américain s'élevait à 2 trillions de dollars. Et si l'on devait ajouter à ce chiffre la masse totale des dettes des entreprises et celle des particuliers, la somme totale s'élèverait à 9 trillions de dollars. C'est dire que chaque Américain, homme, femme ou enfant assume à l'heure actuelle une dette équivalente à 36,000 dollars par personne. Devant la progression de cette situation, les stratégies se sont polarisées aux États-Unis autour de deux mêmes options : le protectionnisme et le libre-échange.

Si ces options sont bien tranchées au niveau théorique, au niveau politique, elles ont été intégrées de manière tout à fait originale dans la « reaganomique », cette approche propre à l'ex-président Reagan qui a tenté de concilier libre-échange et protectionnisme à l'intérieur de l'espace économique continental en proposant de mener des négociations de libre-échange avec le Canada et le Mexique notamment, tout en laissant le terrain libre aux groupes d'intérêts les plus puissants à l'intérieur des États-Unis pour définir les mesures économiques ou politiques de leurs partenaires commer-

ciaux qui constituent des pratiques déloyales. En ce sens, le continentalisme ne renvoie pas uniquement au phénomène d'accroissement des échanges dans un espace continental nord-américain, il renvoie également à une restructuration du capitalisme américain en vertu de laquelle on assiste à un déplacement de l'activité économique depuis le *heartland*, c'est-à-dire depuis le pourtour des Grands Lacs, vers le sud et le sud-ouest, ce que des analystes appellent un déplacement depuis le *frost belt* vers le *sun belt*.

Ce mouvement induit un redéploiement des activités industrielles aussi bien au Canada qu'au Mexique où chacun des deux pays est appelé à se spécialiser dans les secteurs pour lesquels il détient un avantage comparé, les richesses naturelles dans le premier cas, la main-d'œuvre à bon marché dans le second.

En effet si, historiquement, la continentalisation de l'espace nord-américain touchait essentiellement les économies canadienne et américaine, depuis la crise économique du début des années 1980 surtout, celle-ci rejoint désormais le Mexique. Lors de sa campagne électorale de l'été 80, Ronald Reagan n'avait d'ailleurs pas hésité à faire de la négociation parallèle d'accords de libre-échange, avec le Canada au nord et avec le Mexique au sud, un élément-clé de son programme. Ce libre-échangisme devrait servir deux fins : premièrement, accroître et resserrer les échanges entre les trois partenaires en faisant bénéficier l'économie continentale d'importantes économies d'échelle ; deuxièmement, renforcer le poids et le contrôle des États-Unis sur les politiques de développement national de ses deux autres partenaires. En retour, le libre-échange devrait contribuer à nouer des liens économiques continentaux plus étroits entre le Mexique, les États-Unis et le Canada.

Pour le moment, ce processus est surtout dicté par les besoins de croissance de l'économie américaine elle-même, de telle sorte que les contraintes de la spécialisation sont reportées sur les épaules des deux partenaires. Il apparaît alors indispensable de distinguer, au niveau théorique, entre la continentalisation entendue comme redéploiement et relocalisation de l'activité industrielle à l'échelle du continent, du continentalisme entendu comme stratégie propre à une économie politique états-unienne d'inspiration « reaganienne » qui envisage l'accroissement du contrôle sur les politiques nationales de ses partenaires, comme un mécanisme visant à prolonger ou à étendre son pouvoir économique propre. À cet égard, la notion de continentalisme relève d'une stratégie de débordement du capitalisme américain au-delà de ses frontières immédiates, stratégie dictée par l'évolution des échanges commerciaux entre les pays d'Amérique du Nord.

À l'heure actuelle, en effet, le Canada et le Mexique sont respectivement les premier et troisième partenaires commerciaux des États-Unis. Au surplus, le déficit commercial de ces derniers, face au Mexique, est passé au quatrième

rang parmi les déficits les plus importants, venant après ceux que les États-Unis connaissent face au Japon, au Canada et à l'Allemagne de l'Ouest.

4. Le Mexique dans l'espace continental

[Retour à la table des matières](#)

La plupart des analyses au Canada ont surtout privilégié une approche en vertu de laquelle le Canada et les États-Unis occupent seuls l'espace continental nord-américain ¹. À l'heure actuelle, cette vision est de moins en moins défendable, que ce soit aux niveaux géographique, économique ou culturel. Au demeurant, si cette démarche peut se justifier aux yeux des Canadiens dans la mesure où leurs échanges avec le Mexique se réduisent à l'envoi annuel de hordes touristiques, la situation se présente différemment pour les Américains puisque ceux-ci entretiennent des liens beaucoup plus intimes avec leurs voisins du Sud. En effet, non seulement la frontière américano-mexicaine a-t-elle été l'enjeu de plusieurs affrontements militaires tout au long du XIXe siècle mais, de surcroît, le poids démographique du Mexique d'une part, le déplacement des axes d'industrialisation vers le sud aux États-Unis d'autre part, ont été des facteurs qui ont contribué à accroître sensiblement le niveau des échanges entre les deux pays au cours de la dernière décennie.

En revanche, dans l'esprit du gouvernement conservateur en poste à Ottawa, la question du libre-échange a été et demeure à cet égard hautement sélective puisqu'il s'agit bel et bien d'entretenir et de resserrer les liens privilégiés avec les États-Unis uniquement ². Le simple fait que les échanges commerciaux entre le Canada et l'Amérique latine continuent de décroître sensiblement depuis 1980 contribue à accroître ce sentiment d'isolement et à rendre encore plus pressante la négociation d'un statut particulier avec les États-Unis et ce, même si les échanges avec le Mexique progressent

¹ Et jusqu'à récemment d'ailleurs, puisque l'on retrouve cette exclusion à la première ligne d'un article consacré à l'analyse d'une économie politique continentale qui favorise une option libre-échangiste exclusive entre les deux pays et qui commence ainsi : « The North American political economy (with apologies to Mexico) is a shorthand reference to the political economy of Canada-United States relations ». Or, ces « excuses » reflètent davantage la cécité des auteurs que leur civilité. Voir : David Leyton-Brown et John Gerard Ruggie, « The North American Political Economy in the Global Context : an Analytical Framework », *International Journal*, XLII, 1, hiver 1986-1987, pp. 3-24.

² Giles Gherson, « In Search of New Relationship with U.S. », *Financial Post*, 9 mars 1985, p. 48.

lentement³. On peut d'ailleurs se demander si une telle stratégie sera encore défendable lorsque les Américains auront mené à terme des négociations commerciales qui ont déjà donné lieu à la signature d'un premier accord américano-mexicain en novembre 1987.

Pour sa part, le Mexique a longtemps entretenu ses relations d'échange surtout avec des puissances européennes comme l'Allemagne, l'Angleterre ou la France. C'est surtout depuis la Deuxième guerre que nous avons assisté, là aussi, à l'intensification d'un processus de continentalisation de l'économie avec le résultat que le Mexique est, derrière le Canada et le Japon, le troisième partenaire commercial des États-Unis.

L'intensification des échanges dans la conjoncture actuelle oblige ainsi les deux autres partenaires à envisager différemment l'isolement dans lequel ils avaient pu se cantonner jusqu'ici l'un vis-à-vis de l'autre. Malgré tout ce qui les sépare en effet, l'éventualité d'une institutionnalisation du continentalisme risque désormais de poser des problèmes communs au Canada et au Mexique, dans l'hypothèse où leur choix stratégique les conduit à privilégier de faire affaire avec une puissance économique dont la réputation impérialiste est pourtant bien établie. C'est sans doute sur ce plan que la diffusion de l'expérience historique du Mexique peut s'avérer bénéfique pour les Canadiens et les Québécois, surtout depuis que l'affaïssement de leur propre identité nationale les conduit à sous-estimer les effets pervers d'une domination américaine. Quant aux Mexicains, une meilleure connaissance de la situation canadienne pourrait les mettre au fait des conséquences éventuelles de l'intégration économique et culturelle.

Il n'y a, en principe, aucun inconvénient au resserrement et à l'intensification des relations d'échanges dans un espace continental qui fasse place et droit aux trois pays concernés avec leurs richesses humaines et culturelles propres. Bien au contraire ! À cet égard, le continentalisme est un projet fascinant si l'on entend par là assouplir et encourager les relations entre pays, peuples et ethnies, sur la base d'une compréhension et d'un respect mutuels. Malheureusement cependant, il est permis de douter que le libre-échange soit une façon d'atteindre ce but dans la mesure où le libre-échangisme, en surévaluant l'impact économique des questions et des enjeux comme l'ont montré les débats au Canada durant la précédente campagne électorale fédérale, place les autres rapports d'échange à la remorque et à la merci de la recherche du profit. Dans ces conditions, nous risquons d'assister à la montée des tensions entre le continentalisme social et le continentalisme économique. Déjà, à l'heure présente, des conditions particulièrement aberrantes de production dans quelques secteurs agricoles ont contraint des associations de travailleurs à étendre leurs

³ Giles Gherson, « Tories Take Long Hard Look at our Trade Policies », *Financial Post*, 9 mars 1985, p. 43.

boycotts à l'échelle continentale. Ce genre de conséquences sociales négatives de l'intégration économique entre les trois pays risque de s'intensifier, au détriment des acquis sociaux et culturels du continentalisme⁴.

Il convient d'ajouter à ces réflexions une remarque concernant l'attitude des investisseurs canadiens vis-à-vis du Mexique et cette remarque concerne l'institution de la sous-traitance - la *maquiladora*.

Il y avait en 1985 plus de 680 *maquilas* implantées en territoire mexicain qui employaient 290 000 travailleurs⁵. Les prévisions situent leur nombre à un million de travailleurs en 1990. Or, récemment, un juriste canadien spécialisé en commerce international attirait l'attention des investisseurs canadiens sur l'intérêt que ceux-ci pourraient tirer dans l'exploitation de cette main-d'œuvre selon la formule utilisée par les Américains. À l'appui de sa thèse, cet auteur relevait, entre autres choses, que les importations canadiennes de pièces d'automobiles effectuées par des entreprises mexicaines sous contrôle américain s'élevaient à 500 millions de dollars, comparativement à 20 millions de dollars il y a cinq années à peine⁶. Cet exemple peut servir à illustrer à quel point le processus de continentalisation en cours dans l'économie nord-américaine implique désormais les trois pays concernés.

Pour la suite de l'analyse, nous allons réexaminer l'histoire récente afin d'explorer plus avant la situation qui prévalait au Canada et au Québec au moment de la négociation d'un pacte de libre-échange avec les États-Unis.

⁴ Un dossier sur le sort des travailleurs mexicains de l'agriculture est tout à fait significatif à cet égard. Voir William Kistner, « Scrutiny of the bounty. The Chemical fog over Mexico's Farm-Workers », *Mother Jones*, décembre 1986, p. 28 et ss.

⁵ Selon l'enquête de Mark Kramer (« U.S. - Mexican Border : Life on the Line », *National Geographic*, juin 1985, pp. 720-749) ; les salaires versés à ces travailleuses qui ont entre 16 et 24 ans varient de 82 cents US l'heure dans le secteur de la fabrication d'équipement électronique à 50 cents US pour les travailleuses des entreprises de triage des coupons-rabais d'épicerie.

⁶ Fred Blaser, « Canadian Business Missing out on Mexico », *The Financial Post*, 9 mars 1985, p. 48.

5. Du rapport Rowell-Sirois au rapport Macdonald ⁷

[Retour à la table des matières](#)

La Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces a été créée par arrêté-en-conseil le 14 avril 1937. Trois ans plus tard, le 16 mai 1940, son Rapport est déposé au Parlement. À la fin de la même année, le premier ministre convoque ses homologues provinciaux à une conférence fédérale-provinciale où serait discuté le contenu du Rapport ; la conférence se tiendra les 14 et 15 janvier 1941.

Dans son discours inaugural W.L. Mackenzie King fait état de quelques commentaires autour de l'analyse effectuée par les commissaires qui ne sont pas sans évoquer le jugement que l'on aurait pu porter sur ses travaux au lendemain du dépôt du Rapport de la Commission Macdonald. Il y dit notamment ceci :

La Commission a bien défini l'état de choses existant ; elle a montré que, dans un monde changeant rapidement, la position du Canada change également ; elle a montré qu'une interdépendance toujours grandissante et l'instabilité du commerce international avaient eu une influence profonde sur le Canada dont l'économie est tellement liée à l'état des marchés internationaux ; elle a montré enfin comment les changements survenus dans la structure industrielle et les obligations sociales avaient créé des problèmes internes difficiles qui n'existaient pas il y a deux générations ⁸.

La parution du Rapport Rowell-Sirois intervint dans un contexte mondial caractérisé par une mutation profonde dans la fonction de l'État où, à la

⁷ Deux précisions doivent être apportées à ce stade-ci ; en premier lieu, nous investissons d'une importance déterminante les contenus des deux Rapports Rowell-Sirois puis Macdonald. Non seulement s'agit-il des deux plus importantes commissions royales d'enquête que le gouvernement fédéral ait mis sur pied au cours du dernier demi-siècle, mais elles constituent des cadres de référence incontournables pour comprendre ces stratégies adoptées par la suite. Il suffit de rappeler que toutes deux ont été instituées au lendemain des deux plus importantes crises économiques et politiques qui ont secoué le pays : la crise des années trente et le tarissement des ressources financières des provinces dans le premier cas ; la récession économique mondiale des années 81-82 et la crise du fédéralisme canadien dans le second cas.

⁸ Le discours inaugural de W.L. Mackenzie King, in *Conférence du Dominion et des provinces*, mardi 14 et mercredi 15 janvier 1941, Ottawa, 1941, p. 5.

stratégie que l'on pourrait qualifier de «passive» qui avait prévalu jusque-là, il est désormais convenu de faire jouer un rôle actif ou moteur au gouvernement dans le développement social. On pourrait à cet égard reprendre une réflexion faite par les rédacteurs d'un autre rapport important, celui de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels instituée par le gouvernement provincial de Duplessis le 12 février 1953, qui écrivent ceci :

On constate en effet que, depuis 1932, le budget provincial a cessé d'être uniquement une mesure du coût des services exigés par la société, pour devenir graduellement un indice de la contribution de l'État à la prospérité générale de la population⁹.

Cette conclusion s'applique *a fortiori* au gouvernement fédéral qui, à l'occasion de la crise des années trente, avait tenté d'élaborer une stratégie d'intervention plus cohérente, c'est-à-dire véritablement nationale, dans un contexte caractérisé par la détérioration de la position économique relative de certaines provinces par rapport à d'autres.

L'approche privilégiée par les rédacteurs du Rapport Rowell-Sirois est keynésienne en ce sens qu'elle accorde à l'État central un rôle actif dans l'économie et qu'elle met de l'avant une stratégie politique de création d'emploi. Cette démarche sera d'ailleurs réaffirmée l'année suivante dans le Rapport Marsh¹⁰, et c'est celle qui prévaudra durant toute la période de l'après-guerre.

Les Commissions d'enquête qui seront mises sur pied par la suite, que ce soit par le gouvernement canadien, ou celui du Québec d'ailleurs, ne remettront pas en cause ce paramètre central défini une première fois dans le Rapport Rowell-Sirois, à savoir la nécessité de l'implication active des pouvoirs publics dans l'économie. Ce constat est valable tout autant pour le Rapport Massey-Lévesque sur les sciences et les arts, pour le Rapport Gordon sur le développement économique ou le Rapport Laurendeau-Dunton sur le bilinguisme et le biculturalisme¹¹; il se vérifie également pour les rapports québécois qui, depuis le Rapport Tremblay sur les problèmes constitutionnels jusqu'au Rapport Castonguay-Nepveu, sur les services sociaux, visent essentiellement à accroître le degré d'implication et le niveau d'efficacité du gouvernement dans l'économie et la société.

Pourtant, malgré les visées nationales ou nationalistes des derniers gouvernements dirigés par l'ex-premier ministre du Canada, Pierre Trudeau le continentalisme a progressé de façon notable à tel point que les deux seules options

⁹ Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, vol. 1, Québec, 1956, p. 301.

¹⁰ Léonard Marsh, *La sécurité sociale au Canada*, Ottawa, 1943.

¹¹ Ces rapports ont été déposés successivement en 1951, en 1959 et en 1965.

qui ont prévalu au moment des négociations avec les Américains, ce ne fut pas l'opposition entre le continentalisme et le nationalisme, mais bien entre le continentalisme négocié des libre-échangistes et le continentalisme passif des défenseurs du « statu quo ». D'ailleurs, l'argument national ou nationaliste est, à toutes fins utiles, devenu aujourd'hui à peu près absent des débats au point où il n'est plus question de faire intervenir dans l'argumentation les variables lourdes du discours nationaliste de naguère, par exemple, la question du contrôle étranger - surtout américain - de l'économie canadienne, ou encore les questions d'unité nationale ou de souveraineté politique, c'est-à-dire des débats qui avaient encore cours il y a à peine une demi-douzaine d'années.

Dans la mesure où le Rapport Macdonald propose un important renversement de problématique en comparaison avec le genre d'approche qui avait cours jusque-là, nous serions bel et bien justifiés de faire appel à l'idée d'une substitution de paradigme pour saisir toute l'ampleur du bouleversement en cause dans cette nouvelle approche de l'analyse des rapports entre l'État et la société.¹² Il y a bien sûr une continuité dans les deux recherches, nous l'avons déjà relevé, puisque, tout comme les rédacteurs du Rapport Rowell-Sirois, ceux du Rapport Macdonald sont aux prises avec le défi de la construction d'une économie unifiée. Contrairement à leurs prédécesseurs toutefois, les commissaires dans ce cas-ci ne croient plus ni aux vertus de l'étatisme, ni à celles du keynésianisme ainsi qu'en témoigne la citation suivante :

Parallèlement à cette évolution qui semblait faire la preuve de l'efficacité de la gestion économique du gouvernement central, surtout par contraste avec la grande crise des années 1930, les idées de Lord Keynes et de Lord Beveridge faisaient leur chemin parmi les responsables politiques et les grands commis de l'État. Keynes, dont les théories avaient été conçues en fonction d'un État unitaire, traitait principalement d'une économie fermée qui n'entretenait ni échanges commerciaux ni échanges financiers avec le monde extérieur ; pour simplifier à l'extrême, sa théorie proposait une budgétisation anti-cyclique destinée à niveler la demande globale et à maintenir le plein emploi. Quant à Beveridge, il posa les fondements intellectuels de l'État-providence moderne en justifiant la création d'un régime universel de sécurité sociale ayant pour objet la protection contre le chômage, la maladie et la vieillesse¹³.

Si les commissaires ne remettent pas en cause les acquis de l'État-providence, ils n'en jugent pas moins qu'une réforme en profondeur s'impose et, à cet égard, ils proposent ni plus ni moins qu'une nouvelle stratégie de développement :

¹² « Une des questions centrales pour la Commission concerne la répartition convenable des tâches entre l'État et l'économie. Notre but est d'éclairer ce débat, de démêler les questions complexes qu'il soulève, et de proposer des critères qui permettront d'établir une relation harmonieuse entre ces deux puissants systèmes interdépendants ... » (*Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, vol. 1, Ottawa, 1985, p. 44).

¹³ *Idem*, p. 48.

Il nous faut mettre fin à ces habitudes d'intervention gouvernementale dans l'économie qui risquent de décourager l'esprit d'entreprise, de retarder les processus d'accomplissement et d'aller à l'encontre d'une allocation adéquate des ressources.

Autrement dit, les politiques industrielles doivent davantage s'harmoniser avec les forces du marché...¹⁴.

De là suit l'idée d'ouvrir davantage l'économie canadienne à la concurrence internationale et de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis. C'est ainsi l'accroissement des rigidités à l'intérieur du système canadien qui justifie une révision des stratégies en vertu de laquelle l'État doit se concentrer sur le fonctionnement des marchés de travail dans la réalisation des « niveaux moyens de chômage »¹⁵.

Les négociations sur le libre-échange ont eu pour fonction de définir les modalités de la satellisation de l'économie canadienne et non pas de favoriser le déploiement de son autonomie. En ce sens, le libre-échange apparaît comme le moment central dans la continentalisation de l'économie canadienne et, par voie de conséquence, de l'économie nord-américaine elle-même. L'issue des négociations confirme l'échec des politiques nationales et keynésiennes sanctionnées sous l'empire des arguments développés par la Commission Rowell-Sirois. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Commission Macdonald a cru devoir reprendre et réviser la plupart des instruments légués par le keynésianisme appliqué antérieurement, qu'il s'agisse de l'assurance-chômage ou des paiements de péréquation aux provinces, pour ne nommer que ces deux-là. Le nouveau cadre d'analyse, en privilégiant l'option continentale, implique forcément le démantèlement des institutions et programmes mis en place précédemment et leur remplacement par des projets mieux adaptés au continentalisme et aux contraintes nouvelles imposées par la substitution des forces du marché continental aux besoins de la consolidation du marché national que l'on avait cherché à faire prévaloir jusque-là.

Il subsiste donc une indéniable continuité entre les rapports Macdonald et Rowell-Sirois à un second niveau en ce sens que l'un et l'autre accordent une importance centrale à la question du chômage. Cependant, la rupture intervient bel et bien autour des moyens à mettre en oeuvre dans l'atteinte des objectifs visés et, à leur tour, ces stratégies découlent de théories économiques différentes. Bien sûr, entre-temps, les contextes internationaux ont été bouleversés et même si la crise économique constitue l'arrière-plan pour les deux Rapports, la nature de la récession des années 1981-82 établit, pour la Commission Macdonald, la désuétude des moyens traditionnels de sortie de crise mis en place depuis la Deuxième Guerre mondiale. À la perspective résolument nationaliste - on disait parfois « transcontinentale » à l'époque - du

¹⁴ *Idem*, pp. 54 et 56.

¹⁵ *Idem*, p. 58.

rapport Rowell-Sirois, succède une problématique libre-échangiste ou continentale. Ainsi, comme l'écrivent les auteurs du rapport,

Le libre-échange représente le principal instrument de la Commission en ce qui concerne la politique industrielle. Il repose sur la même démarche intellectuelle que celle qu'ont suivi les commissaires à l'égard de la politique économique intérieure : à savoir que le rôle des gouvernements ne consiste pas à freiner les forces concurrentielles du marché, mais à leur fournir un complément grâce à des mesures d'adaptation positive ¹⁶.

Ce déplacement paradigmatique reflète un déplacement géographique où le réseau des échanges canadiens internationaux ne s'inscrit plus à l'intérieur du « triangle de l'Atlantique-Nord » ¹⁷, il s'insère désormais dans un cadre continental. Or, il ne faudrait pas conclure de cette substitution que le nationalisme n'est plus une préoccupation, puisque les commissaires prennent la peine de relever que ce genre de défi ne remet pas en question la survie du Canada. Il leur semble au contraire que les contraintes du continentalisme pourront être surmontées grâce à l'institutionnalisation d'une « union économique ». Ce que l'on peut conclure de ce recours au nationalisme, c'est que la consolidation de la nation ne constitue plus un objectif de la politique économique mais bien, à l'inverse, que le « sentiment national canadien » pourra s'affirmer du fait que « le produit national brut accru que nous procurera le libre-échange nous permettra de consacrer plus de ressources à des objectifs proprement canadiens » ¹⁸. Le nationalisme est désormais le point d'arrivée du développement économique et non plus son point de départ, comme c'était le cas précédemment. On peut néanmoins se demander qui sera en mesure de définir ces objectifs une fois que les lois du marché auront sanctionné l'intégration commerciale de biens et de services dans un espace continental plus homogène, et comment ces objectifs pourraient être atteints.

Si la rupture s'annonce autour de la question du nationalisme économique, elle intervient véritablement dans la redéfinition des liens entre l'État, l'économie et la société où les commissaires précisent :

Les gouvernements doivent lever les obstacles que leurs propres politiques ont posés sur la voie d'un comportement économique et social plus souple pouvant contribuer à assurer les plus hauts niveaux de vie compatibles avec la liberté individuelle et une juste répartition du bien-être ¹⁹.

¹⁶ *Idem*, p. 66.

¹⁷ *Idem*, p. 68. L'expression est due à John B. Brebner, *North Atlantic Triangle*, Columbia University Press, 1945.

¹⁸ *Idem*, p. 67.

¹⁹ *Idem*, p. 72.

Pour conclure, nous pouvons dès lors avancer que les principaux paramètres mis en oeuvre par les rédacteurs du Rapport Rowell-Sirois ont été profondément révisés par la Commission Macdonald et, pour l'un d'entre eux en particulier, à savoir la fonction de l'État dans l'économie et la société, il y a bel et bien un renversement en vertu duquel, à l'intervention de l'État dans le marché prônée par la Commission Rowell-Sirois, succède désormais le retrait ou le repli de l'État en deçà de l'espace à l'intérieur duquel les lois du marché opèrent. Paradoxalement, la seule référence dont usent les rédacteurs du Rapport tout au long des développements consacrés à cette question centrale qu'est la relation interne entre l'État et l'économie est un renvoi au *Manifeste du parti communiste* de Marx et Engels d'où est tiré une citation faisant état du rôle progressiste et constructif de la bourgeoisie dans l'accroissement des forces productives²⁰.

Conclusion

[Retour à la table des matières](#)

Nous pouvons d'ores et déjà, pour conclure, relever que nous avons affaire à trois niveaux d'analyse quand il s'agit d'étudier les relations entre les États-Unis et le Canada, et qu'à ces niveaux correspondent deux réseaux de pratiques. Le premier engloberait l'étude des interrelations sociales de base qui se déploient de part et d'autre de la frontière, comme les échanges économiques, les mouvements de population (migrations ou tourisme) et les échanges culturels. À ces éléments, il faudrait adjoindre les rencontres formelles entre hommes d'affaires, leaders politiques et, en général, entre tous ceux et celles qui sont impliqués d'une façon ou d'une autre dans des organismes qui entretiennent des relations trans-frontières. La liste de ces organisations rassemblerait aussi bien les équipes sportives, que des associations comme les Lyons, Kiwanis, Shriner's ou les Chevaliers de Colomb - *Knights of Columbus*, en anglais - les rencontres formalisées entre politiciens locaux comme les maires, ou celles entre premiers ministres provinciaux et gouverneurs d'États, que celles-ci soient menées sur une base bilatérale stricte ou sur une base plus large, comme par exemple, la conférence annuelle des premiers ministres et gouverneurs de l'Est des États-Unis et du Canada.

Le second niveau est délimité par ce que l'on appelle le domaine de l'économie politique. C'est ici que l'on trouve rassemblées les modalités de contrôle de l'économie et les fonctions assumées par l'État. Sur ce plan, les

²⁰ *Idem*, p. 45.

États capitalistes contemporains ont eu recours à quatre systèmes d'intervention, en plus de l'élaboration des politiques monétaires ou fiscales, ce sont : la planification privée, la concurrence au sein du marché, la propriété gouvernementale et la réglementation de l'activité de certains secteurs économiques clé.

Si l'on retient cette nomenclature, il faut préciser deux choses : *premièrement*, l'effet des mécanismes d'intervention, surtout pour un pays de la taille des États-Unis, excède de beaucoup le pourtour de son territoire de sorte que la mise en place d'une politique monétaire révisée ne sera pas sans toucher au premier chef le Canada, tandis que, à l'inverse, un changement important dans la politique canadienne peut être sans effet notable pour les Américains. C'est cet élément que l'on relève en mettant en parallèle la taille économique respective des deux pays. Il faudrait préciser cependant que cette disproportion joue sur un autre plan et limite les alternatives auxquelles le Canada pourrait en principe recourir si ces mesures devaient déplaire aux Américains. La difficulté d'implanter des programmes nationalistes ou socio-démocrates dans un contexte où prédomine les idéaux libéraux classiques en est une illustration parmi d'autres. *Deuxièmement*, la stratégie d'intervention de part et d'autre fera appel à un dosage différent des instruments qui, à son tour, reposera sur des conceptions divergentes concernant le rôle des pouvoirs publics dans le fonctionnement de l'économie. C'est ainsi qu'au Canada, à la différence de ce qui se passe aux États-Unis, la démarche historique qui a été privilégiée par le pouvoir central a consisté « à limiter la dépendance à l'endroit du marché de la concurrence en tant que mécanisme de planification et de contrôle »²¹ en faveur du recours à la nationalisation et à la réglementation.

Aux États-Unis, à la différence de ce qui s'est passé au Canada, le gouvernement central n'est appelé à intervenir qu'en dernier ressort, c'est-à-dire une fois établi que ni les individus, ni les milieux d'affaires, ni non plus les gouvernements locaux ne sont en mesure d'agir.

Si dans l'ensemble, ces deux premiers niveaux suffisent pour cerner les interrelations entre les pays, il apparaît immédiatement qu'ils n'épuisent pas l'importance de l'ascendant que la civilisation américaine exerce sur nos modes de vie et de consommation, sur nos rapports de production et nos conditions de travail, sur notre habitat et notre cadre de vie, sur notre culture et notre vision du monde. Bien que les Canadiens et les Québécois participent à l'américanité, notre apport apparaît fort modeste par comparaison à notre absorption des valeurs américaines. C'est à ce troisième niveau qu'il convient de situer des influences à la fois plus immédiates et plus occultes. Dans l'immédiat, il y a tous ces produits que nous manipulons ou qui nous manipulent

²¹ G.B. Reschntler, « Direct Regulation in Canada : Some Policies and Problems », in W.T. Stanbury (sous la direction de), *Studies on Regulation in Canada*, Institute for Research on Public Policy, Butterworth and Co. Ltd, 1978, p. 41.

et qui sont américains de conception et de fabrication. Sur un plan encore plus universel, il y a ce déploiement des valeurs et cette vision globale qui fait souvent de nous des Américains juste un tout petit peu plus aliénés que les Américains eux-mêmes, dans la mesure où nous ne savons pas comment prendre une distance critique indispensable pour repérer ce qui nous différencie d'une part, et ce qui, dans la panoplie des modes et des modèles qui surgissent de là-bas, risquerait de nous causer quelque dommage irréparable d'autre part. C'est le défi auquel sont aujourd'hui confrontés tous les pays peuples ou nations qui survivent à l'intérieur de l'aire d'influence des États-Unis et c'est ce à quoi on fait référence en invoquant l'expression d'impérialisme culturel. Étant américains au point de départ, fortement américanisés ensuite et susceptibles de le devenir de plus en plus au fur et à mesure que nous perdons nos spécificités propres, il n'est pas étonnant que cette dernière dimension, la plus importante de toute, soit celle sur laquelle nous avons le moins de prise et celle avec laquelle une distance critique est la plus difficile à établir.

À cet égard, nous devrions désormais chercher à relever si les formes actuelles de l'intégration entre le Canada et les États-Unis rejoignent ou non celles qui prévalent dans les relations d'échanges entre le Mexique et les États-Unis au-delà les asymétries économiques, politiques et autres entre le Mexique et le Canada. Or, c'est précisément sur l'analyse de ces asymétries entre les pays concernés que devrait dorénavant porter l'étude des dimensions actuelles de la continentalisation à l'intérieur de l'espace nord-américain.

Fin du texte