

**NOTES  
DE L'IFRI**



**AVRIL  
2025**

# Canada : le grand réveil ?



Morgan LARHANT

Programme  
Amériques

---

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 979-10-373-1023-1

© Tous droits réservés, Ifri, 2025

Couverture : © Dolores M. Harvey/Shutterstock.com

### **Comment citer cette publication :**

Morgan Larhant, « Canada : le grand réveil ? », *Notes de l’Ifri*, Ifri, avril 2025.

### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

# Auteur

**Morgan Larhant** est chef du service économique à l'ambassade de France au Canada. Avant cela, il a exercé à la direction du Budget, où il a notamment eu la responsabilité de la sous-direction chargée du Budget européen, des Affaires étrangères, de l'Immigration et de l'Agriculture, ainsi qu'au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Il fut par ailleurs en poste à la mission française auprès de l'Organisation des Nations unies (ONU) à New York et à la Représentation permanente auprès de l'Union européenne (UE) à Bruxelles.

Diplômé des instituts d'études politiques de Strasbourg et de Paris, ancien élève de l'Académie diplomatique de Vienne et de l'École nationale d'administration, il a publié deux ouvrages : *Le Financement des campagnes électorales européennes en 2004* et *Le Financement de l'ONU en 2016* ; ainsi que plusieurs recherches sur le multilatéralisme onusien et l'intégration européenne.

Il est chevalier de l'Ordre national du mérite.

# Résumé

Le modèle économique canadien – voire le modèle canadien plus largement –, est traversé depuis sa création en 1867 de tensions inhérentes qui semblent avoir empêché, jusqu'à aujourd'hui, la réalisation de son plein potentiel. Chef du SER de l'ambassade de France à Ottawa, Morgan Larhant en dénombre cinq, liées aux matières premières, à la proximité des États-Unis, au manque d'intégration entre les 13 provinces et territoires, au fonctionnement du système fédéral, et à l'importance de l'immigration, comme source de son développement.

À l'heure où les propos du président Trump sur la transformation du Canada en un 51<sup>e</sup> État américain (un projet qui n'avait plus été évoqué depuis le XIX<sup>e</sup> siècle) suscitent un sursaut de patriotisme dans le pays, ces tensions pourraient-elles enfin être surmontées ?

L'économie canadienne devrait pour cela diversifier ses partenaires commerciaux afin de se dégager de l'emprise de son voisin du Sud avec lequel l'intégration des chaînes de production est très forte, qui est le client quasi exclusif des hydrocarbures du pays et dont, par conséquent, les menaces de guerre commerciale constituent à l'heure actuelle un danger existentiel.

Une meilleure intégration administrative, économique et commerciale entre les provinces constituerait un autre progrès décisif. Si la question québécoise a longtemps été emblématique des tensions internes de la fédération, celles-ci prennent aujourd'hui d'autres formes, comme la difficulté de concilier la production massive d'hydrocarbures dans l'Alberta et la tenue des objectifs climatiques du pays. La relance de la suppression des barrières interprovinciales apparaît toutefois aujourd'hui prometteuse.

Enfin, des projets spécifiques pourraient être particulièrement bénéfiques pour le développement futur du pays, tels que la construction d'infrastructures, notamment énergétiques, orientées est-ouest plutôt que nord-sud, ainsi que la remise à niveau des secteurs immobilier et de la santé, dont les difficultés récentes contribuent à remettre en cause le consensus national concernant le système d'immigration choisie et planifiée.

# Abstract

Since its creation in 1867, the Canadian economic model—and indeed the Canadian model more broadly—has been plagued by several tensions that seem to have prevented it from realizing its full potential. Morgan Larhant, head of the SER at the French Embassy in Ottawa, lists five such tensions, linked to: raw materials; Canada's proximity to the United States (US); a lack of integration between the 13 provinces and territories; the functioning of the federal system; and the rôle played by immigration as a source of development.

At a time when President Trump's talk of transforming Canada into a 51<sup>st</sup> US state— a project not mentioned since the 19<sup>th</sup> century—is sparking a surge of patriotism in the country, could these tensions finally be overcome?

Canada's economy would, therefore, need to diversify its trading partners in order to free itself from the stranglehold of its southern neighbor, with whom it has highly integrated production chains, who is the country's almost exclusive customer for oil and gas, and whose threats of a trade war are currently an existential danger.

Deeper administrative, economic, and commercial integration between the provinces would be another decisive step forward. While the Quebec issue has long been emblematic of the federation's internal tensions, these now take other forms, such as the difficulty of reconciling the massive production of fossil fuel in Alberta with the country's climate objectives. Yet, the removal of interprovincial barriers now seems promising.

Finally, specific projects could be particularly beneficial to the country's future development, such as the construction of infrastructures, particularly energy infrastructures, oriented east-west rather than north-south, as well as the upgrading of the real estate and health sectors, whose recent difficulties are undermining the national consensus on the system of selected and planned immigration.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>LA MALÉDICTION DES MATIÈRES PREMIÈRES .....</b>	<b>9</b>
<b>« SI LOIN DE DIEU, SI PROCHE DES ÉTATS-UNIS » .....</b>	<b>13</b>
<b>UN PAYS, TREIZE MARCHÉS.....</b>	<b>18</b>
<b>UNE « UNION SANS FUSION » .....</b>	<b>22</b>
<b>UN « ÉTAT POST-NATIONAL » .....</b>	<b>27</b>
<b>LE CANADA, UN GÉANT PRÊT À SE RÉVEILLER ?.....</b>	<b>32</b>

# Introduction

Le Canada connaîtra le 28 avril 2025 une élection fédérale cruciale, à un moment de son histoire où son modèle de développement, sous pression américaine, n'a jamais été autant menacé ; et pourtant, paradoxalement, rares sont ceux qui en France s'y intéressent. Alors que l'économie américaine est scrutée, analysée et décortiquée sous toutes ses coutures, celle de son voisin du Nord demeure une grande page blanche. Comme si le bon mot éculé de Voltaire des « quelques arpents de neige » avait durablement gelé toute réflexion sur le sujet dans notre pays.

L'économie canadienne est pourtant aujourd'hui une économie diversifiée, sortie depuis longtemps de sa dépendance aux ressources naturelles que l'historien et économiste Harold Innis se plaisait à décrire il y a près d'un siècle. Certes, c'est par le commerce des fourrures de ses animaux, à commencer par celle de son célèbre castor, puis par ses forêts, qui devaient au XIX<sup>e</sup> siècle fournir la pâte à papier essentielle au développement de la presse de la Nouvelle-Angleterre, avant que les gisements de pétrole et de gaz des Prairies (*cf. carte infra*) n'érigent au XX<sup>e</sup> siècle le Canada en puissance énergétique primaire, que le pays s'est enrichi. Mais, plus de cinq cents ans après les premiers pas des colonisateurs et près de cent soixante ans après sa création politique, le Canada est beaucoup plus que sa caricature.

Membre fondateur du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), membre du G7 depuis 1976, le Canada constitue la 9<sup>e</sup> économie mondiale, en valeur absolue de son produit intérieur brut (PIB) : 2,33 trillions de dollars américains (USD). Avec un PIB par habitant fin 2023 de plus de 63 000 USD en parité de pouvoir d'achat, le Canada affiche un niveau de vie parmi les premières nations au monde, supérieur par exemple de près de 10 % au PIB par habitant de la France. Surtout avec un territoire de près de 10 millions de kilomètres carrés (km<sup>2</sup>), ce qui en fait le deuxième plus grand territoire au monde, derrière la Russie mais devant les États-Unis, et une population qui croît depuis quelques années au rythme le plus rapide de tous les pays du G7, le Canada apparaît à bien des égards comme une puissance en devenir.

Cette vision n'est d'ailleurs pas nouvelle. Déjà au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, s'adressant à ses concitoyens au Massey Hall de Toronto lors de l'élection législative de 1904, le Premier ministre canadien de l'époque,

Sir Wilfried Laurier<sup>1</sup>, prophétisait : « Laissez-moi vous dire, mes chers compatriotes, que tout indique aujourd’hui que le XX<sup>e</sup> siècle sera celui du Canada et de son développement. » Alors que le XIX<sup>e</sup> siècle avait été celui de l’expansion américaine, le XX<sup>e</sup> serait celui du Canada, « l’étoile vers laquelle se tourneront tous les hommes avides de progrès et de liberté ».

Las, hier comme aujourd’hui, cette prophétie semble bien difficile à concrétiser, si bien que fleurissent périodiquement les interrogations sur la capacité du pays à, un jour, réaliser son plein potentiel. Encore dernièrement sous la plume de Tej Parikh<sup>2</sup>, principal journaliste économique du *Financial Times*, qui s’interrogeait : « *Why isn’t Canada an economic giant ?* ».

L’objet de cette note est de répondre à cette question, en repartant des tensions constitutives de l’économie canadienne. La thèse défendue est que, là où les États-Unis se sont construits par la puissance, le Canada peut être vu comme un exercice d’équilibre permanent. Géographique, d’abord, entre le centre de gravité constitué de l’ancien Haut- et Bas-Canada<sup>3</sup> et les provinces qui sont venues progressivement enrichir la Confédération ; sectoriel, ensuite, entre la richesse de ses sous-sols et la tertiarisation progressive de son économie ; sociologique, enfin, entre des vagues successives d’immigration qui ont toujours enrichi le pays et des flux plus récents qui semblent, par moments, le déstabiliser.

Cinq tensions internes, qui constituent à la fois les moteurs de son développement depuis deux siècles et ses principales limites, seront successivement abordées : le poids de ses matières premières dans le développement économique du pays ; la place structurante du voisin américain dans son économie ; l’existence d’un marché intérieur encore largement inachevé ; un modèle fédéral de gouvernement à l’équilibre toujours précaire ; enfin la place, souvent débattue, de l’immigration comme moteur de sa croissance.

---

1. On trouvera en annexe une liste des Premiers ministres fédéraux du pays depuis 1867.

2. T. Parikh, « Why Isn’t Canada an Economic Giant? », *Financial Times*, 3 septembre 2023. T. Parikh vient de publier une suite, à l’aune des derniers développements au Canada : « Unlocking Canada’s Superpower Potential », *Financial Times*, 16 mars 2025.

3. Le Haut-Canada et le Bas-Canada naissent de la scission de l’ancienne province du Québec, consacrée par l’Acte constitutionnel de 1791. Le premier, peuplé majoritairement d’anglophones, correspond pour l’essentiel à l’actuelle province de l’Ontario alors que le second couvre ce qui correspond aujourd’hui à la province du Québec. Le Canada actuel compte dix provinces : la Colombie-Britannique, l’Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l’Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick, l’Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador ; ainsi que trois territoires fédéraux : le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut (cf. carte page suivante).

### Carte : Le Canada



Source : L'Atlas du Canada, Gouvernement du Canada, 2024, disponible sur : <https://ressources-naturelles.canada.ca>.

# La malédiction des matières premières

On rapporte que, au milieu du choc pétrolier des années 1970, le ministre vénézuélien de l'Énergie, Juan Pablo Perez Alfonzo, avait qualifié le pétrole « d'excrément du diable ». Longtemps, les matières premières dont le Canada est riche sont apparues comme ce cadeau empoisonné, sources de richesse pour un pays naissant, mais cantonnant ce dernier à un rôle de fournisseurs de matières brutes. C'est d'ailleurs la thèse développée dès les années 1930 par Harold Innis, dans ses ouvrages de référence sur le commerce des fourrures et celui de la morue<sup>4</sup>, même si ce dernier n'a jamais théorisé le concept de « *staple trap* », que l'on doit à Mel Watkins au début des années 1960<sup>5</sup>. L'idée, souvent reprise depuis comme une vérité irréfragable, est que le Canada, prisonnier de ses ressources naturelles et d'un positionnement périphérique dans les flux commerciaux (d'abord, comme *dominion* du Royaume-Uni puis, depuis l'entre-deux-guerres, avec les États-Unis), se trouva rapidement circonscrit aux activités du secteur primaire, laissant la valeur ajoutée de la transformation fuir vers d'autres pays.

Cette idée reçue apparaît, à vrai dire, très datée. Dans le « Que sais-je ? » qu'il consacra à l'économie canadienne au début des années 1960, le géographe Étienne Juillard distingue ainsi plusieurs phases : de la création de la Confédération à la Première Guerre mondiale, avec des investissements étrangers limités (3 milliards de dollars canadiens [CAD] à la veille du premier conflit mondial), britanniques aux deux tiers et concentrés dans certains secteurs comme celui des mines ; l'entre-deux-guerres, avec un doublement des capitaux étrangers investis, un investissement croissant des entreprises américaines malgré un système commercial qui privilégie encore les relations entre le Royaume-Uni et son *dominion*, et une concentration encore marquée dans les secteurs primaires (blés des Prairies, forestage et industrie de la pulpe de papier) ; et enfin l'après-Deuxième Guerre mondiale, durant laquelle le Canada est devenu un des ateliers industriels du monde et le troisième exportateur mondial, qui voit le pays, en une vingtaine d'années, s'ériger certes comme le premier importateur de capitaux du monde, mais dans des secteurs très variés. Ainsi, en 1960, 37 % des capitaux étrangers investis, d'origine américaine à 80 %, le sont dans l'industrie, suivie du commerce et de la finance (17 %)

---

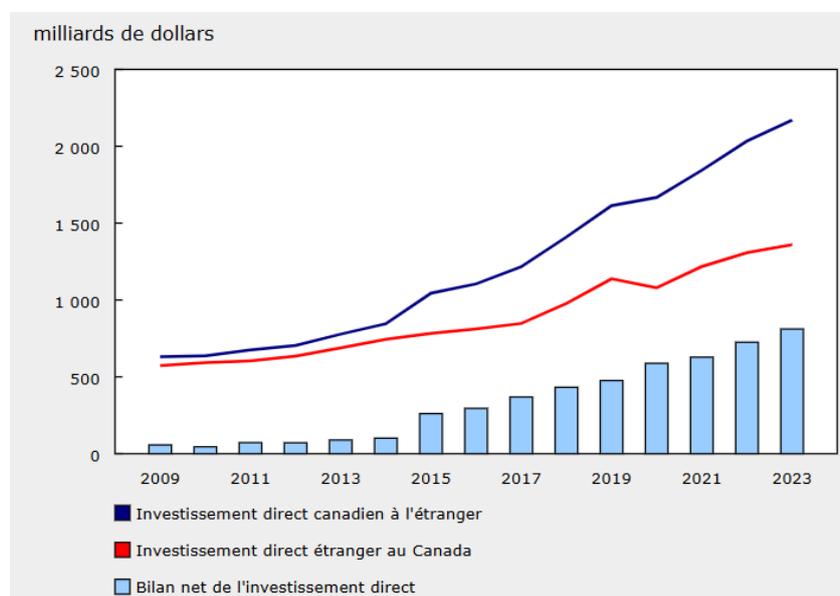
4. H. Innis, *The Fur Trade in Canada: An Introduction to Canadian Economic History*, New Haven, Yale University Press, 1930.

5. P. Kellogg, *Escape from the Staple Trap*, Toronto, University of Toronto Press, 2015, p. 8 et s.

puis du pétrole (15 %)⁶. Aussi, au moins à partir de la Seconde Guerre mondiale, la vision caricaturale d'une économie primaire exploitée par des capitaux étrangers apparaît quelque peu excessive.

C'est encore plus vrai aujourd'hui. Si l'on considère le dernier bilan des investissements directs à l'étranger (IDE), le Canada disposait en 2023 sur son sol d'un stock d'IDE de près de 1 360 milliards (Mds) de dollars canadiens, dont près de la moitié (621 Mds CAD) en provenance des États-Unis ; le stock d'IDE canadien aux États-Unis s'établissait de son côté à 1 119 Mds CAD. Autrement dit, les investissements canadiens aux États-Unis représentent aujourd'hui près du double des investissements américains au Canada. Un constat que l'on pourrait étendre bien au-delà des États-Unis puisque, toujours en 2023, les IDE canadiens à travers le monde atteignaient près de 2 200 Mds CAD, quand les IDE du reste du monde au Canada s'élevaient à 1 360 Mds CAD. Avec, d'ailleurs, un écart croissant, passé de quasiment l'équilibre en 2009 (57 Mds CAD) à 101 Mds CAD en 2014 et 811 Mds CAD aujourd'hui⁷.

### Graphique 1 : Bilan net des investissements directs étrangers du Canada



Source : Statistique Canada, 29 avril 2024, disponible sur : [www150.statcan.gc.ca](http://www150.statcan.gc.ca).

La répartition de ces investissements dépasse par ailleurs, de loin, le seul secteur primaire. Ainsi, en 2023, l'extraction de pétrole et de gaz ne représentait que 7 % des IDE et l'extraction minière 3,1 %. En ajoutant le

6. E. Juillard, *L'Économie du Canada*, « Que sais-je ? », Paris, PUF, 1965, p. 18 et s.

7. « Investissement direct étranger, 2023 », Statistique Canada, 29 avril 2024, disponible sur : [www150.statcan.gc.ca](http://www150.statcan.gc.ca).

secteur de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et de la chasse, où les IDE sont marginaux (0,2 %), le total du secteur primaire représente à peine 10 % du total des IDE<sup>8</sup>. À l'inverse, le secteur manufacturier représentait en 2023 17 % des IDE et l'ensemble des secteurs de service près de 70 %.

Ces chiffres globaux occultent toutefois des situations plus contrastées dans certains secteurs, où la question de la captation de la valeur ajoutée demeure d'actualité. C'est particulièrement le cas dans le secteur des minéraux critiques, un enjeu stratégique pour le pays. Le Canada produit en effet déjà plus de 60 minéraux et métaux, dont 21 des 31 minéraux que le gouvernement a listés comme critiques en 2021, et constitue l'un des principaux producteurs mondiaux de nickel (6<sup>e</sup>, avec 4,5 % de la production en 2023), de potasse (1<sup>er</sup>, avec 32,4 %) et d'uranium (2<sup>e</sup> en 2022, avec environ 15 %). Mais, comme le soulignait une note parlementaire<sup>9</sup> récente, le Canada n'est le pays de résidence ultime que de 9 des 33 centres de traitement de ces minéraux critiques, « le Brésil, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Suisse, la France et l'Allemagne [étant] les pays de résidence des sociétés mères ultimes auxquelles appartiennent les 24 autres centres de transformation ». Sans compter que, sur les minéraux les plus critiques pour la transition énergétique (terres rares, lithium, cobalt), la production continue à être majoritairement exportée vers la Chine, où se concentre l'essentiel des capacités de raffinage mondiales. C'est ce qui explique que le gouvernement fédéral, dans un contexte de rivalité de plus en plus exacerbée avec la Chine, ait récemment renforcé la protection de ses sites miniers contre les investissements étrangers. Mais également que les propos du président américain Joe Biden lors de son déplacement au Canada en mars 2023, appelant à produire au Canada pour raffiner aux États-Unis, aient été accueillis avec circonspection...

La question de la transformation demeure également très prégnante dans le secteur des hydrocarbures, tout en illustrant la complexité de la situation. Le Canada extrait du pétrole de son sol depuis fort longtemps, avec la découverte en 1857 d'un gisement près de Oil Springs, dans le sud-ouest de l'Ontario. Mais c'est davantage en Alberta, avec la découverte dès 1910 d'un gisement à Turner Valley et surtout celui de Leduc en 1947, au sud d'Edmonton, que la production prend son envol. Au profit, essentiellement, des « Sept sœurs » (Exxon, Royal Dutch Shell, British Petroleum, Mobil, Texaco, Gulf et Standard Oil of California) qui, au début des années 1970, encaissent environ 90 % des revenus pétroliers du Canada. Une telle mainmise des entreprises étrangères, dans le contexte

---

8. « Bilan des investissements internationaux, investissements directs canadiens à l'étranger et investissements directs étrangers au Canada, selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) et la région, annuel (x 1 000 000) », Statistique Canada, 29 avril 2024, disponible sur : [www150.statcan.gc.ca](http://www150.statcan.gc.ca).

9. « Chaîne d'approvisionnement en minéraux critiques : bâtir la résilience du Canada », *Notes de la Colline*, Chambre des Communes, 22 avril 2024.

international de la crise pétrolière, conduira le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau à multiplier les mesures protectionnistes, à travers notamment la création de l'Agence d'examen de l'investissement étranger (1973) puis celle de Pétro-Canada en 1974. Avec succès, puisque les entreprises sous contrôle canadien, comme Pétro-Canada, voient leur part des revenus passer de 13 % en 1977 à 48 % en 1986. Aussi, quand au tournant du siècle dernier le développement des pétroles non conventionnels, portés par des prix de l'énergie en hausse et les progrès technologiques d'extraction se développent, pour rapidement constituer la vaste majorité des réserves connues canadiennes, ce sont en premier chef des entreprises canadiennes, comme Suncor ou Canadian Oil Sands, qui en profitent.

La prise de contrôle capitalistique du secteur du pétrole et du gaz<sup>10</sup> ne signifie pas pour autant la fin de la dépendance canadienne, qui prend alors une dimension plus commerciale ; c'est d'ailleurs tout l'enjeu de la période actuelle, qui voit le Canada menacer d'utiliser ces ressources en rétorsion de l'imposition par les États-Unis de droits de douane, sans pour autant disposer à court terme de débouchés de substitution. Car, si le Canada constitue indéniablement une grande puissance pétrolière (3<sup>e</sup> au monde avec 11 % des réserves de pétrole prouvées à travers le monde ; 4<sup>e</sup> producteur mondial en 2023 avec 5,1 millions de barils par jour), cette production se trouve « captive » du marché américain, qui absorbe 97 % des exportations de pétrole canadiennes. Contrainte par un réseau d'oléoducs principalement orienté nord-sud, à de rares exceptions près (le récent Trans-mountain par exemple, qui a permis d'accroître les exportations vers l'Asie), et par des capacités de raffinage pour ce type de pétrole lourd concentrées dans le Midwest et le golfe du Mexique, le Canada se voit contraint, qu'il le veuille ou non et au moins encore pour quelque temps, à commercer avec son grand voisin du sud.

---

10. La propriété étrangère, américaine en particulier, n'a pas pour autant disparu, loin s'en faut. En 2021, selon des données de Statistique Canada, 40,1 % de l'extraction de pétrole et de gaz et 30,1 % de l'extraction minière et de l'exploitation de carrière étaient sous contrôle étranger. Rapport sur « la loi sur les déclarations des personnes morales 2021 », Statistique Canada, 23 octobre 2023.

## « Si loin de Dieu, si proche des États-Unis »

Président du Mexique de 1876 à 1911, Porfirio Diaz est connu pour cette citation qui, si elle concernait avant tout son pays, peut tout aussi bien s'appliquer aux relations canado-américaines depuis la création du Canada, le 1<sup>er</sup> juillet 1867. Le processus même de création de ce *dominion* par le Royaume-Uni doit beaucoup à la situation américaine de l'époque. C'est en effet la crainte que la fin de la guerre de Sécession n'entraîne un renouveau des velléités d'annexion du Canada par les États-Unis, telles qu'elles s'étaient par exemple déjà manifestées lors de la guerre de 1812, qui constitua un puissant moteur au mariage de raison entre le Haut- et le Bas-Canada, auxquels se joignirent à reculons deux des quatre provinces maritimes (Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse). Trente ans plus tard, au moment même où Porfirio Diaz prononçait ces paroles, le projet d'annexer le Canada revenait périodiquement dans le débat américain, en particulier chez les plus intrépides comme Theodore Roosevelt. L'épisode actuel des tarifs douaniers n'est d'ailleurs pas sans rappeler celui de 1890, lorsque les droits imposés par le président W. McKinley furent considérés par beaucoup, à commencer par le Premier ministre John A. MacDonald, comme un moyen de forcer l'annexion du pays<sup>11</sup>. Et il s'en fallut de peu, dans cet environnement exalté, pour que la dispute territoriale autour de l'Alaska ne dégénère en conflit armé ; la trahison du représentant de Londres, Lord Alverstone, dans la procédure d'arbitrage international permit toutefois de mettre un terme à la dispute.

Dans l'intervalle, les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis sont déjà devenus centraux dans les relations entre les deux pays ; ce sera la question, du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle aux élections législatives canadiennes de 1911, de la « réciprocité ». L'idée naît au Canada lors de la crise économique que connaît le pays de 1846 à 1850, alors que le Premier ministre britannique, Robert Peel, met fin au traitement douanier préférentiel dont bénéficiaient les productions céréalières canadiennes. Les producteurs canadiens, essentiellement au sud de l'Ontario, cherchèrent alors un marché de substitution : ce fut celui des États-Unis. Profitant de ce que les États-Unis eux-mêmes poursuivaient des objectifs offensifs pour l'accès de leurs bateaux aux ports de Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve, Lord Elgin, alors Gouverneur général de l'Amérique du Nord britannique,

---

11. D. Parkinson, « The U.S. Waged a Trade War Against Canada Before. Here's How It Ended », *The Globe and Mail*, 28 mars 2025, disponible sur : [www.theglobeandmail.com](http://www.theglobeandmail.com).

parvient à faire adopter le Traité de réciprocité canado-américain, entré en vigueur en février 1855. Cet accord, qui devait durer jusqu'en 1865, vaut moins pour les échanges libres de droits qu'il permet, limités aux denrées agricoles, au bois, au charbon (pour satisfaire la Nouvelle-Écosse) ou encore au goudron et à l'essence de térébenthine (pour plaire cette fois aux États américains du sud), que pour le principe qu'il pose, pour la première fois : celui du libre-échange entre les provinces canadiennes, encore très largement tournées vers le Royaume-Uni, et son grand voisin du sud, puissance en devenir. Son attrait et sa postérité tiennent également à la période de prospérité que connaît à ce moment-là le pays, sans d'ailleurs que le traité, qui conduira à un doublement des marchandises exportées en l'espace de quelques années, ne soit le principal responsable<sup>12</sup>. Abrogée en 1866 à l'initiative du Congrès américain, rendue caduque par la politique nationale du Premier ministre John A. MacDonald, remise au goût du jour à la fin du siècle à mesure que l'économie canadienne palissait face à celle des États-Unis, puis enfin définitivement abandonnée à l'occasion des élections de 1911 perdues par le Premier ministre Wilfried Laurier, la réciprocité avait créé les conditions d'un rapprochement commercial entre le Canada et les États-Unis.

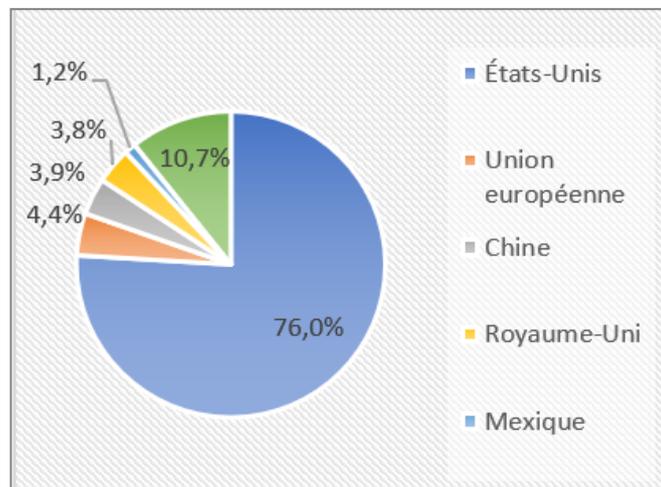
Le xx<sup>e</sup> siècle sera celui d'une montée en puissance progressive de la destination américaine, en substitution de celle de l'ancienne puissance coloniale britannique. Le point de bascule se situe entre les deux guerres mondiales, malgré le protectionnisme mis en place aux États-Unis entre 1930 et 1934 avec les tarifs douaniers Smoot-Hawley<sup>13</sup>, avant que la Seconde Guerre mondiale et les années 1950, avec la confirmation de l'affaiblissement du Royaume-Uni, n'actent ce pivot : en 1929, le Royaume-Uni représente encore 31,5 % des exportations canadiennes et 15,3 % de ses importations ; en 1954, cette proportion est tombée respectivement à 16,9 % et 9,6 %. Dans l'intervalle, la part relative des États-Unis s'est, elle, considérablement accrue, passant de 36,7 % des exportations et 68,6 % des importations en 1929 à respectivement 59,8 % et 72,4 %<sup>14</sup>. Ainsi, dès les années 1950, les États-Unis s'imposent, de très loin, comme le principal marché d'exportation et d'importation du Canada. Fin 2024, leur part dans les exportations canadiennes atteint 76 %, avec près de 600 milliards de dollars, et, pour les importations, 62 %.

12. D. C. Masters, *La Réciprocité*, Ottawa, Société historique du Canada, 1973, p. 8.

13. L. Cros, « Un historique du débat canadien sur le libre-échange avec les États-Unis », in J.-M. Lacroix et al., *Intégration dans les Amériques*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, 2004, p. 41-53.

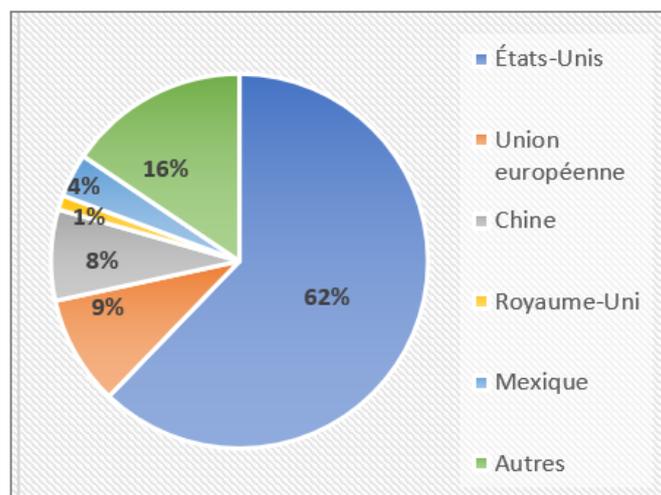
14. E. Juillard, *L'Économie du Canada*, op. cit., p. 49 et s.

**Graphique 2 : Destination des exportations canadiennes en 2024**



Source : Statistique Canada, disponible sur : [www150.statcan.gc.ca](http://www150.statcan.gc.ca).

**Graphique 3 : Origine des importations canadiennes en 2024**



Source : Statistique Canada, disponible sur : [www150.statcan.gc.ca](http://www150.statcan.gc.ca).

Toutefois, contrairement à ce que les propos récents du président américain Donald Trump laissent entendre en se focalisant sur une donnée aussi rudimentaire que la balance commerciale, l'augmentation des volumes échangés, qui s'est encore amplifiée dans les années 2000, traduit moins l'avantage tiré par l'un ou par l'autre qu'une intégration croissante de certains secteurs, comme l'énergie ou l'industrie automobile. Dans une étude récente pour la Chambre de Commerce du Canada<sup>15</sup>, l'économiste

15. T. Tombe, « Des partenaires pour la prospérité : étude de l'importance des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis », Chambre de Commerce du Canada, 8 octobre 2024

Trevor Tombe montre ainsi qu'en 2023, « plus de 63 % des exportations canadiennes vers les États-Unis étaient composées d'intrants intermédiaires et près de 16 % étaient classées dans la catégorie des biens d'équipement » ; seules « 21 % des exportations canadiennes vers les États-Unis sont utilisées comme biens de consommation finale par les acheteurs américains ». Les exportations canadiennes vers les États-Unis servent ainsi très majoritairement à produire des biens finaux américains ; ce qui est également vrai en sens inverse, quoique dans une proportion moindre, puisque les exportations américaines vers le Canada « sont composées d'environ 50 % d'intrants intermédiaires et de 23 % de biens d'équipement ». Ces échanges s'opèrent d'ailleurs fréquemment au sein d'un même groupe : les dernières données pour 2023 montrent ainsi que plus de la moitié de la valeur totale des exportations du Canada vers les États-Unis concernait cette année-là des entreprises exportant vers des entités apparentées ; un pourcentage comparable à celui des importations canadiennes en provenance d'entités du même groupe mais localisées aux États-Unis.

Cette intégration n'est pas que le fruit de l'histoire ou de la géographie, comme le suggérait John F. Kennedy dans son discours<sup>16</sup> à la Chambre des Communes en mai 1961, même si ces deux composantes, dans une approche gravitationnelle du commerce international, jouent beaucoup ; c'est aussi la conséquence de choix politiques, assumés dans les deux pays depuis au moins 45 ans. On en trouve la trace dès la déclaration de candidature à la présidence américaine de Ronald Reagan en novembre 1979, alors que les États-Unis font – déjà ! – face à un concurrent redoutable, le Japon. Dans ce discours, le futur 40<sup>e</sup> président des États-Unis fait la promotion d'une intégration plus poussée des économies du sous-continent nord-américain, y voyant une source de prospérité future pour le Canada, le Mexique et les États-Unis. Cet élan, secondé dans la seconde partie de la décennie 1980 par le Premier ministre canadien Bryan Mulroney et par le président mexicain Carlos Salinas, aboutit dès 1987 à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, fortement soutenu dans son principe au Québec, et, le 1<sup>er</sup> janvier 1994, à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), qui étend au Mexique le principe commercial de la « nation la plus favorisée ». Un accord visant une intégration économique régionale plus poussée et dont les prémices n'avaient jamais été remises en question depuis lors, malgré l'entrée en vigueur en juillet 2020 d'un nouvel Accord Canada–État-Unis–Mexique (ACEUM) à la suite des critiques – déjà – émises en 2016 par le président Trump.

---

16. Ce discours est surtout connu pour sa très belle définition du lien indéfectible unissant les deux pays : « 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 personne ne sépare ceux que la nature a ainsi réunis. »

C'est à l'aune de cette histoire qu'il faut comprendre la menace existentielle causée par la politique commerciale de Donald Trump. Pour un pays comme le Canada, dont les provinces n'ont eu de cesse depuis des décennies d'axer leur développement économique sur le renforcement des relations économiques et commerciales avec le grand voisin du sud, l'imposition de droits de douane ne constitue pas seulement un obstacle mis aux exportations vers les États-Unis : c'est une remise en question fondamentale de leur modèle économique. La relation économique entre le Canada et les États-Unis est en effet devenue une relation symbiotique, de mutuelle interdépendance ; toute remise en cause de ce postulat impliquerait des coûts d'ajustement douloureux pour le Canada. L'histoire montre d'ailleurs qu'une telle réorientation, par exemple sous la forme d'une diversification accrue de ses débouchés commerciaux, n'est pas aisée : c'était la politique de « troisième voie » menée par Pierre Elliott Trudeau, à la suite notamment de l'imposition par le président Richard Nixon, pendant quelques mois en 1971, de droits de douane de 10 % sur les importations canadiennes. Malgré la recherche de nouveaux débouchés, par exemple en Asie, et les tentatives d'approfondissement du marché intérieur canadien à travers notamment une « Nouvelle politique énergétique », cette politique s'est cependant révélée infructueuse. Cinquante ans plus tard, l'histoire semble se répéter. Et si le Canada est non seulement le seul pays du G7 à disposer d'un accord de libre-échange avec chacun des autres membres mais aussi un pays fier de ses 15 accords commerciaux couvrant près de 50 pays à travers le monde, il est aussi le plus captif d'un seul marché tiers.

# Un pays, treize marchés

Comme sous Pierre Elliott Trudeau dans les années 1970, les menaces américaines de droits de douane sur les exportations canadiennes aux États-Unis ont immédiatement réactivé les engagements à approfondir le marché intérieur canadien. Mark Carney, qui a succédé à Justin Trudeau au poste de Premier ministre le 14 mars et remet ce poste en jeu dans la campagne législative de ce printemps 2025, plaide ainsi sans relâche pour « une économie, pas treize ». En 2021, selon les dernières données communiquées par Statistique Canada, le volume des biens échangés entre provinces (environ 900 Mds CAD) équivalait à un peu moins de 59 % des échanges de biens avec des pays tiers<sup>17</sup>. Une part relative qui atteignait des niveaux encore moindres pour certaines des provinces les plus périphériques, comme Terre-Neuve-et-Labrador (52 %), ainsi que pour le cœur manufacturier du pays, l'Ontario (45 %). Ces deux exemples soulignent une composante fondamentale de la situation : la géographie canadienne.

Toute tentative d'approfondissement du marché intérieur canadien fait face, en effet, à une donnée physique de base : l'immensité du territoire. Du Cap-d'Espoir, au sud de Saint-Jean-de-Terre-Neuve, à la frontière entre le Yukon et l'Alaska, point le plus occidental du pays, ce sont près de 8 600 kilomètres (km) ; entre Charlottetown, capitale de l'Île-du-Prince-Édouard, et Victoria, capitale de la Colombie-Britannique, près de 6 000 km. Et même si 80 % de la population canadienne vit à moins de 150 km de la frontière sud, elle est très inégalement répartie sur ce territoire gigantesque. Comme le remarquait très justement Jean Gottman, dans son ouvrage de 1949 *L'Amérique* cité par E. Juillard, 2 000 km de pays presque vide s'intercalent entre Ottawa et Winnipeg, conduisant à des coûts de transports souvent rédhibitoires pour acheminer vers l'est les productions des Prairies. Ces facteurs géographiques expliquent encore un peu plus de la moitié des barrières entre provinces<sup>18</sup>.

Ce que la géographie a fait, l'histoire l'a amplifié. La naissance de la confédération le 1<sup>er</sup> juillet 1867 trouve en effet ses origines dans un processus bien différent de celui qu'avaient connu, par exemple, les 13 colonies américaines près d'un siècle plus tôt. L'objectif de celui qui allait devenir le premier Premier ministre du pays, John A. Macdonald, soutenu

---

17. « Tableau 12-10-0101-01 Flux de commerce interprovincial et international, prix de base, niveau détail (x 1 000) », Statistique Canada.

18. J. Alvarez, I. Krznar et T. Tombe, « Internal Trade in Canada: Case for Liberalization », *IMF Working Paper*, Fonds monétaire international, juillet 2019, p. 10.

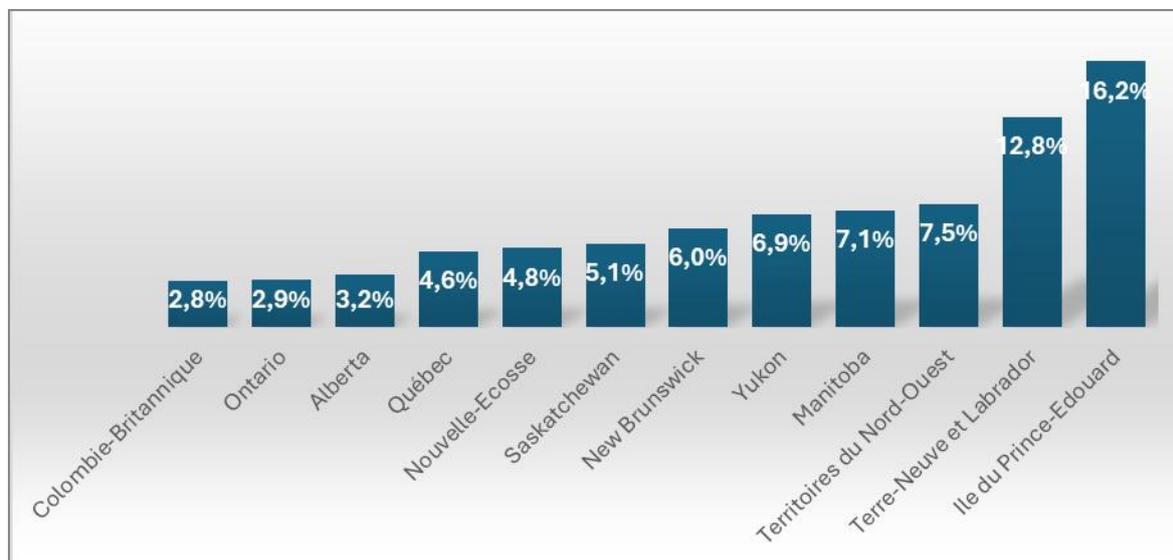
par la puissance tutélaire britannique et alors que la fin de la guerre de Sécession américaine fait de nouveau peser une menace d'annexion, est en effet de mettre un terme aux tensions incessantes entre le Bas- et le Haut-Canada autour d'un projet national. Si ce projet est ensuite étendu aux provinces atlantiques, qui monnaieront leur accord contre quelques contreparties comme le financement de leur réseau ferroviaire, son cœur économique est bien l'intégration de l'axe menant des berges du St-Laurent aux Grands Lacs. D'ailleurs, les choix économiques qui seront faits dans les décennies suivantes, à commencer par la « politique nationale », viseront principalement le développement économique de cet axe, aux dépens souvent des intérêts de la périphérie. L'intégration progressive des provinces de l'Ouest dans les années qui suivirent, du Manitoba en 1870 à l'Alberta et la Saskatchewan en 1905, en passant par la Colombie-Britannique en 1871 et le Territoire du Yukon en 1898, fut avant tout, nonobstant le projet structurant que constitua en 1885 la ligne ferroviaire transcontinentale, une intégration politique. Cent cinquante ans après, les économies des dix provinces, souvent naturellement structurées selon une dynamique nord-sud ainsi que l'avait montré dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle Goldwin Smith dans son ouvrage *Canada and the Canadian Question*, conservent nombre de ces barrières originelles.

Celles-ci sont désormais amplement documentées. Dans un papier de juillet 2019 pour le FMI, Jorge Alvarez, Ivo Krznar et Trevor Tombe identifiaient quatre types de barrières<sup>19</sup> : les barrières naturelles ; les barrières « prohibitive », découlant de réglementations provinciales, comme celles qui interdisent le commerce des alcools entre provinces ; les barrières techniques, comme par exemple les règles imposées pour la commercialisation des pneus ; et enfin les barrières administratives, comme celles relatives à l'encadrement des professions réglementées. Les trois dernières, qui représentent selon les auteurs un peu plus de 40 % des barrières interprovinciales, équivalent à des droits de douane de 21 %. Elles demeurent particulièrement importantes à l'est du pays, même si les provinces atlantiques ont fait des efforts d'intégration dans la période récente. Elles touchent tous les secteurs, même si certains (les services publics, l'hôtellerie et la restauration, les transports, les télécommunications, l'éducation ou encore la santé) demeurent beaucoup plus épargnés que d'autres (textile, secteur minier, énergie fossile). Au total, les auteurs estimaient le gain d'un retrait de toutes les barrières non naturelles à 3,8 % du PIB. Un gain qui, comme le montrait une étude<sup>20</sup> ultérieure du cabinet Deloitte, serait inégalement réparti, avec un avantage certain pour les petites provinces : + 16,2 % pour l'Île-du-Prince-Édouard ; + 5,1 % pour la Saskatchewan ; + 7,1 % pour le Manitoba.

19. J. Alvarez, I. Krznar et T. Tombe, « Internal Trade in Canada: Case for Liberalization », *op. cit.*

20. « The Case for Liberalizing Interprovincial Trade in Canada », Deloitte, novembre 2021.

### Graphique 4 : Gain en PIB selon les provinces



Source : « *The Case for Liberalizing Interprovincial Trade in Canada* », Deloitte, novembre 2021.

C'est sur ce terrain, dans le contexte de la célébration des 150 ans de la fédération, qu'est signé l'Accord de libre-échange canadien (ALEC), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2017. La principale modification est l'inversion de la logique par rapport au précédent accord, datant de juillet 1994 : à la place d'une liste de secteurs couverts, tous sont présumés l'être, sauf exception. Las, celles-ci, de nouveau, s'étalent sur 135 pages... De l'interdiction de vendre des alcools d'une province à une autre à l'obligation faite, par exemple en Ontario, d'établir une présence commerciale dans la province afin de pouvoir offrir des services immobiliers, jusqu'à des illustrations caricaturales de camions qui, en fonction des réglementations provinciales sur le poids des véhicules et le type de pneumatiques, ne peuvent traverser des frontières provinciales, les exemples de ces barrières ne manquent pas. Ce qui conduit les organismes internationaux, comme l'OCDE, à continuer à prêcher un volontarisme politique renouvelé pour réellement créer un marché intérieur : dans son rapport de mars 2023 dédié au Canada, l'organisation plaide par exemple pour une utilisation plus systématique d'accords de reconnaissance mutuelle à l'échelle de plusieurs provinces, à l'instar du Nouveau partenariat de l'Ouest signé en 2010 entre la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan, pour le renforcement du mécanisme de règlement des différends ou encore pour le fait de conditionner les financements fédéraux à la levée de certaines barrières<sup>21</sup>.

Autant de mesures qui impliquent toutefois un élément de base, qui a très largement fait défaut jusqu'à présent : la volonté politique de s'attaquer

21. « Études économiques de l'OCDE : Canada », OCDE, mars 2023, p. 48.

à certains droits acquis, à certains monopoles ou à certains équilibres. C'est en ce sens que la prise de conscience actuelle, consécutive aux menaces tarifaires des États-Unis, est porteuse d'espoir. Fin février 2025, la ministre alors compétente sur ce dossier, Anita Anand, a d'ailleurs annoncé la levée de la moitié des barrières d'origine fédérale, alors que les Premiers provinciaux se sont mis d'accord pour faciliter la mobilité des professions réglementées. Autant d'avancées qui, nécessairement, redessineront dans les prochaines années le fédéralisme canadien.

## Une « union sans fusion »

Toute fédération est, par construction, fragile. Parce qu'elle implique la création d'une alliance entre entités politiques initialement autonomes, la fédération est un processus politique toujours menacé d'implosion. Le Canada fait d'autant moins exception à cette règle que, par son histoire, il regroupe en son sein des ensembles aux intérêts très divers. Comme l'écrivait<sup>22</sup> en juillet 1918 le premier Premier ministre québécois du Canada, Wilfried Laurier, en réponse à la transmission par Léon Mercier-Gouin de son étude sur le fédéralisme, « le but du système fédératif est de faire un tout solide d'éléments hétérogènes, tout en conservant à chacun son existence propre, c'est-à-dire, union sans fusion ». D'où l'avantage, selon lui, de la Constitution canadienne, qui attribue par défaut au niveau fédéral toute compétence ne relevant pas explicitement des provinces, sur la Constitution américaine, qui procède de la logique inverse. Dans les deux cas toutefois, le chemin de crête s'avère étroit.

Historiquement, surtout vu de France, c'est la question de la place du Québec dans la fédération qui apparaît la plus sensible. Celle-ci revêt bien sûr des fondements historiques, le Traité de Paris de 1763 actant la fin du lien avec la mère patrie des colons français venus s'installer un siècle et demi auparavant. Elle renvoie également à des divergences culturelles, linguistiques et confessionnelles, les habitants du Bas-Canada, plus nombreux que ceux du Haut-Canada jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, se trouvant progressivement marginalisés dans un ensemble plus vaste. Mais aussi, pour ce qui nous intéresse, à des causes socio-économiques profondes, les francophones du pays, interdits d'utiliser leur langue par l'article 41 de la Loi de l'Union de 1840, se trouvant très majoritairement, dans un état de subordination à l'égard des intérêts économiques des anglophones. La Révolution silencieuse des années 1960, initiée avec l'arrivée de Jean Lesage, fut ainsi en grande partie un programme de réappropriation par les Québécois francophones de leur propre économie, en nationalisant les capacités d'hydroélectricité, en créant des instruments financiers d'intervention comme la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) ou encore en diversifiant l'économie. Ce programme, sous le slogan « Maîtres chez nous », devait nécessairement faire naître une tension avec le gouvernement fédéral, malgré les gestes d'ouverture initiés à partir de Leaster B. Pearson, ce qui conduisit aux grands débats des années 1990.

---

22. A. Decelles, *Discours de Sir Wilfrid Laurier (1889 à 1911)*, Montréal, Librairie Beauchemin limitée, 1920, p. 23.

Avec, en point d'orgue, la courte victoire du « non » au référendum sur la souveraineté du Québec, le 30 octobre 1995.

Mais la question québécoise est loin de constituer le seul élément de tension interne au fédéralisme canadien, même si celle-ci n'est jamais très loin : la péréquation financière en est un autre. Ce sujet, dont on sait depuis la dissolution de l'ex-Yougoslavie au début des années 1990 qu'il peut être mortel pour les fédérations, est apparu au Canada au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, alors que se multipliaient les besoins en matière sociale. Les provinces, normalement compétentes sur ces sujets depuis 1867, n'avaient en effet plus les moyens financiers d'y répondre, ayant cédé au gouvernement fédéral durant la Seconde Guerre mondiale une grande partie de leurs pouvoirs fiscaux. Se mettent alors en place des mécanismes de « location » par le gouvernement fédéral de ces compétences fiscales, puis, à partir de 1957 et à la demande justement du Québec, le premier dispositif de péréquation à l'échelle des dix provinces<sup>23</sup>. Comme devait le décrire<sup>24</sup> quelques années plus tard le ministre des Finances de l'époque, Mitchell Sharp, ce programme consiste dans sa philosophie à ce que « chaque province puisse fournir à ses citoyens un niveau raisonnablement comparable de services publics essentiels sans devoir recourir à une fiscalité trop lourde » ; une définition reprise quasiment à l'identique dans la Constitution de 1982, à son article 36.2. Le dispositif, enrichi et perfectionné au fil des années, repose sur quelques mécanismes simples : la définition, pour un champ fiscal regroupant depuis 2008 cinq assiettes principales (impôts sur les revenus des particuliers, les impôts sur les revenus des sociétés, les taxes à la consommation, les impôts fonciers et les revenus tirés des ressources naturelles), d'une capacité fiscale de référence ; les transferts de péréquation qui en résultent, en comparant le potentiel fiscal par habitant de chacune des provinces avec celui de la moyenne pondérée des dix provinces (10 792 CAD en 2023), constituent ensuite un versement annuel inconditionnel du gouvernement fédéral. Ainsi, contrairement à une idée répandue, notamment à l'ouest du pays, il s'agit d'une péréquation verticale, sans aucune dimension interprovinciale.

Las, ces transferts ont depuis leur création entretenu le fantasme que les provinces de l'ouest finançaient celles de l'est, à commencer par le Québec. Cette présentation n'est pas totalement dénuée de fondements, en ceci que, de sa mise en place en 1957 où il s'agissait surtout d'aider le Québec face aux provinces riches de l'Ontario et la Colombie-Britannique, à aujourd'hui, où les bénéficiaires sont très majoritairement à l'est du pays (à l'exception notable du Manitoba), le dispositif se traduit par une forte

---

23. L. Levesque et Y. St-Maurice, « Les enjeux de la péréquation », *Cahier de recherche*, n° 2023/07, Université de Sherbrooke, mai 2023, p. 8 et s. Voir également, sur le fonctionnement de ce premier dispositif, A. J. Maceachen, « Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 1980 », mémoire du 23 avril 1981, p. 69 et s.

24. *Ibid.*, p. 63.

redistribution géographique. Pour des montants loin d'être négligeables puisque si, par habitant, c'est l'Île-du-Prince-Édouard qui bénéficie des transferts les plus importants (3 183 CAD en 2023), en volume, c'est le Québec qui se taille la part du lion (près de 60 %, avec 14 Mds CAD). Une situation ressentie à l'ouest, et en particulier dans la région riche en énergie fossile des Prairies, avec d'autant plus d'acrimonie que la répartition très inégale de ces transferts dépend pour beaucoup de la répartition tout aussi inégale des ressources naturelles. En effet, depuis la réforme de 2008 consécutive au rapport de la Commission O'Brien (2008), la base de calcul intègre un taux d'inclusion de 50 % des revenus tirés des ressources naturelles qui, conjuguée à un mécanisme de plafonnement individuel consistant à ce qu'aucune province bénéficiaire n'ait à l'issue de la péréquation une capacité fiscale supérieure à n'importe quelle province non-réципиendaire, exclut, de fait, des provinces comme l'Alberta et, à un degré moindre, la Saskatchewan. Alors même que, dans le même temps, les importantes recettes hydrauliques, dont le Québec est de très loin (78 %) le principal bénéficiaire à l'échelle du Canada, ne sont pas intégrées dans le calcul...

Cette dernière illustration souligne une autre fragilité, au cœur des tensions constitutives de la fédération canadienne : la répartition inégale des ressources naturelles, source et cause de modèles de développement très variables d'une province à une autre. À l'échelle du Canada, le patrimoine d'actifs naturels représentait en 2023, selon Statistique Canada, 1 711 Mds CAD. Les ressources énergétiques représentent une part majoritaire (61 %), suivies des ressources minérales (24 %) et des ressources en bois (16 %)<sup>25</sup>. Mais ces ressources sont très inégalement réparties sur le territoire. Pour ne prendre que l'exemple du pétrole, 84 % de la production canadienne est réalisée dans la seule province de l'Alberta, qui compte pour 97 % des réserves prouvées du pays. Ainsi, si l'économie du Québec a pu compter sur l'abondance de la ressource hydraulique, ce qui lui a permis de développer très tôt des industries énergivores comme l'aluminium, d'autres, comme par exemple la Nouvelle-Écosse, n'ont pu mobiliser pendant longtemps que le charbon de Cap-Breton, ce qui se reflète toujours dans son mix électrique (qui comptait en 2021 pour encore 55 % de la production) et dans les habitudes de consommation individuelles (encore un tiers des foyers se chauffent au mazout). Autant de facteurs qui, à l'échelle fédérale, complexifient les discussions sur la définition d'une politique climatique commune.

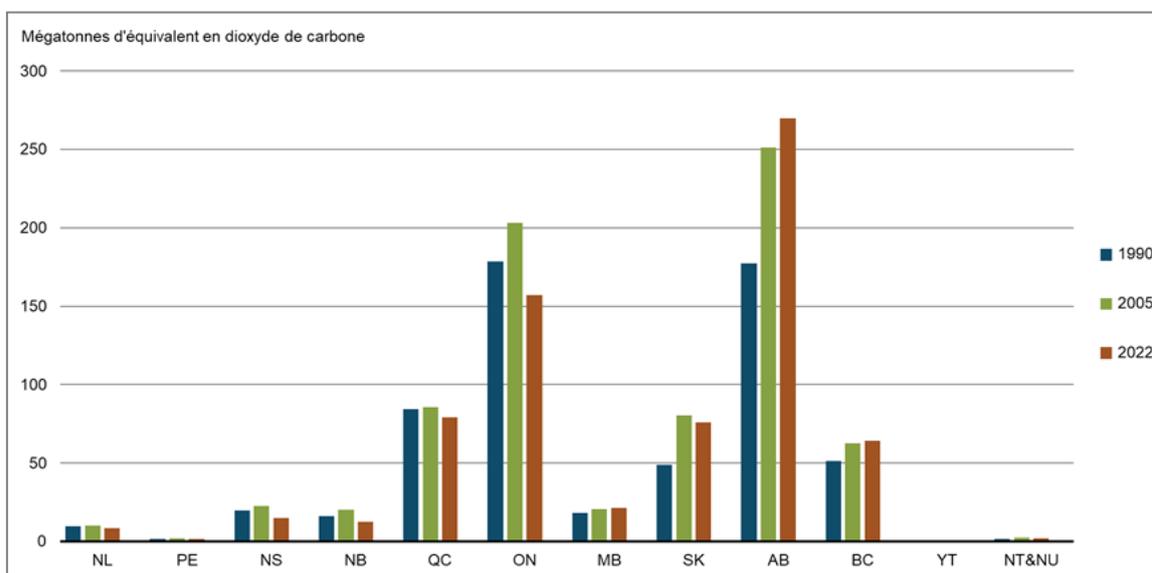
La définition d'un modèle économique compatible avec les objectifs de réduction des gaz à effet de serre pris dans le cadre de l'accord de Paris apparaît en effet aujourd'hui comme la principale source de dissension au

---

25. « Tableau 38-10-0006-01 Comptes d'actifs monétaires pour certaines ressources naturelles (x 1 000 000) », Statistique Canada, 20 novembre 2024, disponible sur : [www150.statcan.gc.ca](http://www150.statcan.gc.ca). Ces montants n'intègrent pas les ressources hydrauliques.

sein de la fédération. Un sujet d'autant plus délicat que la Constitution du pays, élargie en 1982 par l'ajout de l'article 92A, confie aux provinces une compétence très large dans l'utilisation des ressources naturelles et la définition de leur modèle de développement économique. Une compétence qui, sur le champ de la politique climatique, entre toutefois en conflit avec celle reconnue au niveau fédéral, au titre de son pouvoir « de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ». La Cour suprême a en effet confirmé que, le réchauffement planétaire causant des dommages au-delà des frontières provinciales et constituant une matière d'intérêt national, il était légitime que le niveau fédéral puisse légiférer dans le domaine<sup>26</sup>. Aussi est-il désormais fréquent que les initiatives fédérales prises en matière climatiques finissent devant le juge constitutionnel, à l'instar des différents recours formés par l'Alberta contre la récente loi fédérale sur l'évaluation environnementale. Quand les provinces ne décident pas tout bonnement de ne pas appliquer une législation fédérale qu'elles contestent : ainsi l'Alberta oppose-t-elle depuis fin 2023 sa Loi sur la souveraineté albertaine, adoptée le 8 décembre 2022, à l'application dans sa province des nouvelles règles fédérales imposant à l'horizon de 2035 la carboneutralité de l'électricité produite.

### Graphique 5 : Émissions de gaz à effet de serre par province et territoire, Canada, 1990, 2005 et 2022



Source : Gouvernement fédéral, *Environnement et changement climatique Canada, 2024*.

Au-delà du risque de conflit de souverainetés, c'est bien la question de la capacité de la fédération à concilier les différents modèles de développement économique qui est posée. Pour ne prendre que la principale province

26. « Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre », Cour suprême, 2021, CSC 11, par. 191, 25 mars 2021.

productrice d'énergie fossile, à savoir l'Alberta, le pétrole et le gaz représentent encore plus de 20 % du PIB provincial, contribuant au budget à hauteur de 25 Mds CAD et employant en 2021 près de 85 000 travailleurs directs. Même si les autorités de la province ont engagé depuis le milieu des années 2010 des mesures visant à réduire l'empreinte carbone de leur économie, avec par exemple la fin dès l'été 2024 de toute centrale à charbon, il est inimaginable qu'elles acceptent, tous partis confondus, des mesures fédérales qui saperaient les fondements de leur développement. D'où l'opposition récente, par exemple, à l'idée d'un plafonnement des émissions dans le secteur des énergies fossiles, pourtant indispensable si le Canada entend réellement atteindre d'ici 2030 l'objectif d'une réduction de 40 à 45 % de ses émissions de gaz à effet de serre. Ces sujets prennent une tournure encore plus existentielle pour des provinces qui, comme Terre-Neuve-et-Labrador, ne bénéficient sur leur territoire d'aucune solution de substitution ; pour ces dernières, la lutte pour le maintien des énergies fossiles, fût-elle *offshore*, devient une lutte pour la survie.

## Un « État post-national »

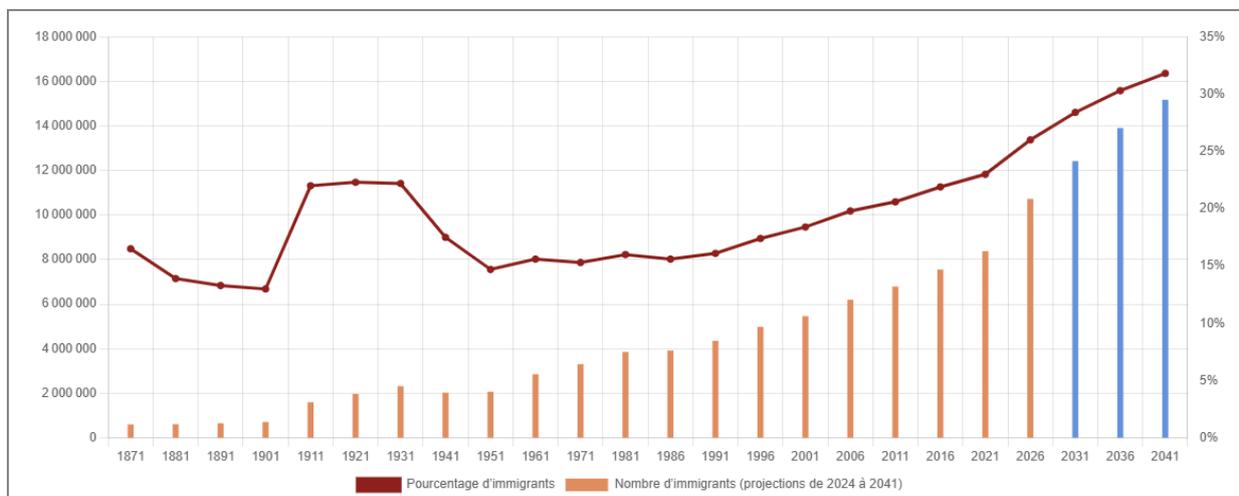
En avril 2015, au début du premier de ses trois mandats, le Premier ministre Justin Trudeau avait défini le Canada comme le premier « État post-national ». À travers cette formule, le fils de Pierre Elliott Trudeau s'inscrivait dans les pas de son père qui, le premier, avait conceptualisé en 1971 un Canada multiculturel. Une vision par la suite constitutionnalisée en 1982, avec la reconnaissance explicite que la Charte canadienne des droits et libertés devait être interprétée d'une manière compatible avec le patrimoine multiculturel des Canadiens, puis pérennisée au niveau législatif en 1988, par l'adoption à l'unanimité de la Loi sur le multiculturalisme canadien par le Parlement. L'accueil de migrants devenait ainsi une politique d'État, consensuelle de part en part de l'échiquier politique.

Cette vision positive de l'immigration, comme fondement même de l'identité nationale, constitue pourtant un élément relativement récent à l'échelle de l'histoire du pays. Car si le pays nouvellement créé a immédiatement cherché à attirer des migrants, tout à sa volonté de peupler les provinces de l'ouest qui le rejoignaient, cette immigration fit face à des restrictions nombreuses selon l'origine des nouveaux venus. C'est ainsi que, dès 1885 par l'Acte d'immigration chinoise et en réponse au sentiment anti-chinois qui se développait en Colombie-Britannique, le gouvernement fédéral créa un droit pour l'entrée des Chinois sur le territoire, dont la force de travail avait pourtant été bien utile pour achever le transcontinental. De même, des législations de 1906, puis de 1908, limitèrent l'immigration, en particulier japonaise et du sud de l'Europe ; dans des tracts de l'époque, autant le gouvernement se montrait accueillant envers les Scandinaves ou les Slaves, vus comme des travailleurs honnêtes susceptibles de contribuer à l'agriculture des Prairies, autant il se voulait très restrictif contre les migrants du bassin méditerranéen, considérés comme un risque pour la société. C'est même au nom d'une incapacité supposée à s'adapter aux conditions climatiques que l'immigration afro-américaine fut limitée sous Wilfrid Laurier, avant que la Première Guerre mondiale ne durcisse encore les conditions, notamment pour les migrants d'origine allemande.

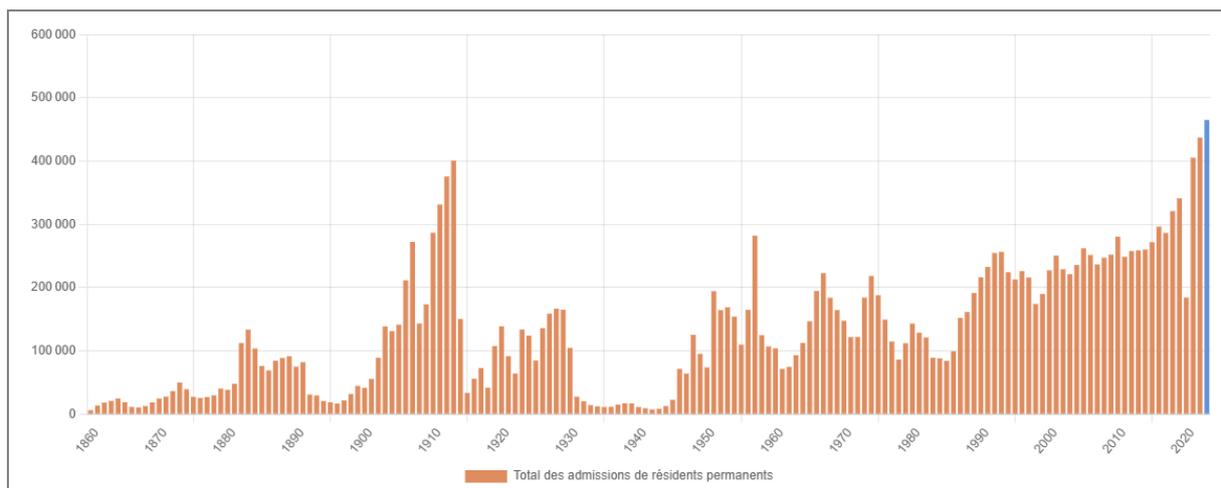
Cette immigration sélective, sur le fondement essentiellement de l'origine des migrants, eut à l'évidence un impact sur la rapidité avec laquelle le pays prit son envol démographique. Si le Canada connut au tout début du xx<sup>e</sup> siècle une période d'immigration très dynamique, le nombre d'immigrants passant de 42 000 en 1900 à 400 000 en 1913 (soit 5,2 % de la population de l'époque), le premier conflit mondial puis la crise de 1929, dont les effets économiques se prolongèrent une bonne partie des années 1930, conduisirent, malgré un bref rebond au début des années 1920, à des

arrivées beaucoup moins nombreuses : alors que l'immigration nette représentait 44 % de la croissance démographique entre 1901 et 1911, cette part tombe à 20 % entre 1911 et 1921, 14 % entre 1921 et 1931, et même - 8 % entre 1931 et 1941. Il faudra ainsi attendre le milieu des années 1980 pour retrouver les taux du début du siècle<sup>27</sup>.

**Graphique 6 : Nombre et pourcentage d'immigrants au Canada, de 1871 à 2041**



**Graphique 7 : Résidents permanents admis, de 1865 à 2023**



Source : Gouvernement fédéral, Immigration, réfugiés et citoyenneté Canada. Données arrêtées à 2024 et projetées pour les années suivantes.

27. M. Boyd et M. Vickers, « Cent ans d'immigration au Canada », *Tendances sociales canadiennes*, Statistique Canada, automne 2020, p. 4.

Avec la fin des éléments discriminatoires de la politique d'immigration dans les années 1960, puis l'instauration d'un système à points consistant à sélectionner les migrants en fonction de critères liés à l'âge, l'éducation, la langue et les qualifications, le Canada pose les bases du cadre actuel. Ce système, souvent érigé au rang de modèle à l'étranger, consiste à planifier le nombre de migrants à travers un Plan pluriannuel des niveaux d'immigration. Ce plan prévoit le nombre maximum et minimum d'immigrants et de réfugiés pour chaque catégorie d'immigration permanente et chaque programme pilote instauré ; il est revu annuellement par le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté afin d'ajuster les niveaux prévus aux besoins. La compétence migratoire étant partagée entre les niveaux fédéral et provinciaux, la mise en œuvre de cette politique suppose une étroite coopération entre les gouvernements : au niveau fédéral le soin « de formuler les exigences en matière d'admission, de fixer les niveaux nationaux d'immigration, de définir les catégories d'immigration, de prendre des décisions concernant les demandes d'asile présentées au Canada, de réunir les familles et d'établir les critères d'admissibilité pour les programmes d'établissement<sup>28</sup> » et aux provinces, hors le Québec<sup>29</sup>, la responsabilité d'établir des programmes de candidats des provinces. Chaque programme, défini de manière à répondre aux besoins spécifiques du marché du travail local, comprend ainsi 60 à 80 volets d'admission, selon les catégories ciblées (étudiants, gens d'affaires, travailleurs spécialisés, etc.).

La mise en place de ce cadre, reposant à la fois sur une programmation objective des besoins et sur une coopération entre niveaux d'administration, contribua à renforcer le consensus national autour de ces enjeux. L'immigration étant vue comme une opportunité économique, visant à « favoriser le développement économique et la prospérité du Canada, et à faire en sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l'immigration<sup>30</sup> », elle constitua de nouveau un élément indispensable de la politique économique du pays, avec une nette accélération des flux à partir de la fin des années 1980. C'est ainsi que dans les années 1990 et 2000, le nombre de migrants dépassa régulièrement les 200 000, puis 250 000 dans les années 2010 et plus de 400 000 à l'issue de la crise du Covid-19. Une dynamique entretenue par certains groupes d'intérêt économiques, comme l'Initiative

---

28. « Rapport annuel au Parlement sur l'immigration 2018 », Immigration, réfugiés et citoyenneté Canada, 2018, p. 34.

29. En vertu de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains, signé le 5 février 1991, le Québec assume l'entière responsabilité de la sélection des immigrants (sauf les demandeurs de la catégorie du regroupement familial et les demandeurs d'asile se trouvant au Canada), de même que l'entière responsabilité en ce qui concerne la prestation des services d'accueil et d'intégration offerts aux immigrants, moyennant une subvention annuelle du gouvernement fédéral. Le Québec établit en outre ses propres niveaux d'immigration, élabore ses propres politiques et programmes connexes, adopte des lois et des règlements et définit ses propres critères de sélection.

30. Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR), article 3.1 (c).

du siècle, proche des milieux d'affaires de Toronto et défenseur d'un objectif de 100 millions de Canadiens à horizon de 2100. Et endossée par le gouvernement fédéral, au moins jusqu'à l'été 2022, avec un objectif de 500 000 résidents permanents à partir de 2025, soit quasiment deux fois plus que les cibles dix ans auparavant.

La vague inflationniste en sortie de Covid-19, les tensions apparues sur l'accès au logement et d'autres services sociaux de base comme les soins, ainsi que l'explosion de l'immigration temporaire eurent toutefois raison de ces objectifs, jusqu'à reposer la question de la légitimité même de l'immigration. L'arrivée de nombreux migrants, y compris à des fins économiques, a en effet été vue comme l'une des causes principales de tous ces maux ; dans un sondage fin novembre 2023, trois-quarts des sondés estimaient que l'augmentation du nombre de migrants ajoutait des tensions à la fois au marché du logement et au système de soins<sup>31</sup>. Parallèlement, la presse s'est fait l'écho de nombreux cas de contournements des règles existantes grâce à l'immigration temporaire : l'augmentation sans précédent des permis d'études (550 000 titulaires en 2022, contre 445 000 un an plus tôt<sup>32</sup>), sous la pression d'universités canadiennes en manque de financements publics, a en effet conduit à des « étudiants fantômes », inscrits mais travaillant au noir à côté. Cette immigration temporaire est de surcroît devenue un moyen détourné de s'installer sur le territoire canadien, puis d'y rester : en 2023, sur un total de 437 539 nouveaux résidents permanents, près de 125 000 étaient arrivés au Canada en tant que résidents temporaires.

Cette remise en question de l'immigration comme moteur du développement économique a également de plus en plus été le fait des milieux économiques et des migrants eux-mêmes. En effet, alors que l'immigration au Canada fut pendant longtemps le fait de personnes qualifiées, apportant au pays leurs compétences dans des emplois correspondant à leurs qualifications, un décalage croissant est apparu entre le profil de ces migrants économiques et les opportunités qui leur étaient offertes. Un récent rapport de l'Institut C.D. Howe montre ainsi que les migrants, bien que qualifiés, connaissent aujourd'hui un taux de chômage (11,7 % en septembre 2024) plus important que les Canadiens (5,9 %). Surtout, près d'un tiers des immigrants ayant une formation supérieure sont surqualifiés pour l'emploi qu'ils occupent, bien davantage (environ 20 %) que les Canadiens eux-mêmes<sup>33</sup>. Un constat qui, au niveau macroéconomique, interpelle également de plus en plus ; la question du lien entre les flux récents d'immigration et la baisse du PIB/habitant constatée depuis la sortie du Covid-19 est ainsi posée. Une étude récente de la Banque

31. « Immigration Plan », Institut Léger, 28 novembre 2023.

32. « Rapport annuel au Parlement sur l'immigration en 2023 », p. 23.

33. D. Drummond et P. Mahoubi, « Beware the Spin Around Changes to Immigration Targets », Institut C.D. Howe, 15 novembre 2024.

nationale pointe d'ailleurs le risque d'une « trappe à population », caractérisée par une croissance de la population trop rapide par rapport au volume d'épargne disponible. Des inquiétudes reprises dans le dernier rapport<sup>34</sup> du FMI selon la procédure de l'article IV.

Les mesures prises par le gouvernement fédéral depuis l'été 2024, consistant notamment à réduire les plafonds des résidences permanentes et à renforcer les contrôles sur l'immigration temporaire, marqueront-elles le début de nouvelle inflexion dans la politique d'accueil du pays ou constitueront-elles une simple pause ? Il est trop tôt pour le dire mais il est d'ores et déjà clair que la reprise des flux, indispensable pour que le Canada réalise son plein potentiel économique, ne pourra se faire sans que le Canada parvienne, dans l'intervalle, à répondre aux enjeux structurels qui le taraudent (crise du logement, besoins en infrastructures, baisse tendancielle de sa productivité).

---

34. « Rapport pays Canada », n° 24/128, Fonds monétaire international, juillet 2024.

# Le Canada, un géant prêt à se réveiller ?

Dans un article<sup>35</sup> de 1946, le géographe André Labaste présentait le Canada, alors encore un *dominion* du Royaume-Uni, en ces termes : « Parmi les États dont l'effort de guerre, soutenu ici durant près de six ans, aura des répercussions sans doute durables sur l'économie, il faut réserver une place particulière au Canada : il sort du conflit au rang des grandes puissances mondiales. » Ce pays que l'on cantonnait jusqu'alors à ses matières premières apparaissait comme une puissance industrielle en devenir, bénie des dieux par son accès à des sources énergétiques bon marché et ouverte à un commerce international qui devait faire sa prospérité. Certes, le pays a réalisé une partie de ce potentiel tout au long de la seconde partie du XX<sup>e</sup> siècle, jusqu'à intégrer le club des pays les plus riches, mais il n'est pas devenu ce géant économique que son vaste territoire, sa population éduquée, son accès aux capitaux et ses multiples ressources naturelles préfiguraient.

La clé de cet apparent paradoxe est probablement à chercher dans l'origine même du pays, alliance improbable entre des entités très différentes. Le Canada, hier comme aujourd'hui, est en effet avant tout un ensemble à l'équilibre toujours précaire, une fédération qui sans cesse doit justifier sa raison d'être. Riche de son sous-sol, à proximité immédiate d'un géant économique qui, pour inconfortable qu'il soit à certaines périodes de son histoire, constitue néanmoins une source inépuisable de débouchés, à l'abri des conflits grâce à son positionnement géographique, le Canada se construit très lentement, dans le dépassement des tensions précédemment illustrées : l'unification économique progressive quoiqu'inachevée des dix provinces, le respect de la diversité des entités au sein de l'ensemble fédératif, l'acceptation d'un rôle de satellite de la superpuissance américaine, l'intégration de vagues de migrants dans le respect de leurs différences. Ainsi, plutôt que de viser la puissance ou l'empire, le Canada s'est toujours construit par l'équilibre et la modération.

Dans ce contexte, les récentes tensions commerciales entre les États-Unis et le Canada, sans être inédites, n'en constituent pas moins un point de rupture. La remise en cause brutale du partenariat bilatéral, qui s'inscrit dans une dynamique de protectionnisme américain engagé depuis une dizaine d'années, a été d'autant plus violemment perçue qu'elle ébranle

---

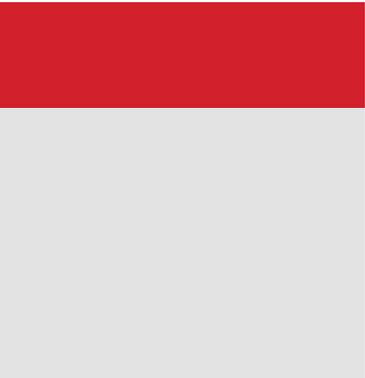
35. A. Labaste, « Le Canada, grande puissance mondiale », *L'information géographique*, vol. 10, n° 1, 1946, p. 1-9.

nombre de certitudes. Cette situation a créé une prise de conscience généralisée dans le pays sur la nécessité pour ce dernier de se prendre en main. En achevant, enfin, son marché intérieur ; en développant des infrastructures dans une logique est-ouest et non plus seulement nord-sud ; en diversifiant ses partenaires commerciaux. En un mot, en forçant sa nature. Il est naturellement trop tôt pour savoir si ce ressaut se perdra comme les précédents dans les sables mouvants de la recherche d'équilibre ou si, enfin, le Canada réalisera son immense potentiel économique. Mais, plus que jamais, il est utile de s'intéresser à ce géant économique qui, trop souvent, décide de s'ignorer.

# Annexe

## Liste des Premiers ministres fédéraux depuis 1867

Nom	Mandat	Affiliation politique
Carney, Mark	2025-03-14 -	Parti libéral du Canada
Trudeau, Justin	2015-11-04 - 2025-03-13	Parti libéral du Canada
Harper, Stephen Joseph	2006-02-06 - 2015-11-03	Parti conservateur du Canada
Martin, Paul Edgar Philippe	2003-12-12 - 2006-02-05	Parti libéral du Canada
Chrétien, Joseph Jacques Jean	1993-11-04 - 2003-12-11	Parti libéral du Canada
Campbell, A. Kim	1993-06-25 - 1993-11-03	Parti progressiste-conservateur
Mulroney, Martin Brian	1984-09-17 - 1993-06-24	Parti progressiste-conservateur
Turner, John Napier	1984-06-30 - 1984-09-16	Parti libéral du Canada
Clark, Charles Joseph	1979-06-04 - 1980-03-02	Parti progressiste-conservateur
Trudeau, Pierre Elliott	1968-04-20 - 1979-06-03 1980-03-03 - 1984-06-29	Parti libéral du Canada
Pearson, Lester Bowles	1963-04-22 - 1968-04-19	Parti libéral du Canada
Diefenbaker, John George	1957-06-21 - 1963-04-21	Parti progressiste-conservateur
St-Laurent, Louis Stephen	1948-11-15 - 1957-06-20	Parti libéral du Canada
Bennett, Richard Bedford	1930-08-07 - 1935-10-22	Conservateur (1867-1942)
King, William Lyon Mackenzie	1921-12-29 - 1926-06-28 1926-09-25 - 1930-08-06 1935-10-23 - 1948-11-14	Parti libéral du Canada
Meighen, Arthur	1920-07-10 - 1921-12-28 1926-06-29 - 1926-09-24	Union (1917-12-17 - 1921-12-05) Conservateur (1867-1942) (1921-12-06 - 1942-01-16) 
Borden, Robert Laird	1911-10-10 - 1917-12-16 1917-12-17 - 1920-07-09	Conservateur (1867-1942) (1896-06-23 - 1917-12-16) Union (1917-12-17 - 1921-12-05) 
Laurier, Wilfrid	1896-07-11 - 1911-10-06	Parti libéral du Canada
Tupper, Charles	1896-05-01 - 1896-07-08	Conservateur (1867-1942)
Bowell, Mackenzie	1894-12-21 - 1896-04-27	Conservateur (1867-1942)
Thompson, John Sparrow David	1892-12-05 - 1894-12-12	Libéral-conservateur
Abbott, John Joseph Caldwell	1891-06-16 - 1892-11-24	Libéral-conservateur
Mackenzie, Alexander	1873-11-07 - 1878-10-08	Parti libéral du Canada
Macdonald, John Alexander	1867-07-01 - 1873-11-05 1878-10-17 - 1891-06-06	Libéral-conservateur



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

[Ifri.org](http://Ifri.org)