

Le refus du Canada de participer à la guerre en Irak :
Conséquences sur les relations canado-américaines¹

Justin Massie
Candidat à la maîtrise

Département de science politique, Université du Québec à Montréal

Justin Massie est candidat à la maîtrise en science politique à l'Université du Québec à Montréal, Adjoint au directeur du Centre Études internationales et Mondialisation, de même que Chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes. Il s'intéresse à la politique de sécurité et de défense du Canada et, plus particulièrement, aux processus de définition des menaces et des moyens privilégiés pour les contrer, notamment en matière de lutte contre le terrorisme. Boursier du Ministère de la Défense nationale du Canada, il travaille actuellement avec Stéphane Roussel sur un projet de recherche portant sur le refus canadien de participer à la guerre contre l'Irak.

Résumé :

La relation bilatérale avec les Etats-Unis constitue la plus grande préoccupation de la politique étrangère canadienne. En témoigne la crainte de représailles économiques suite au refus du Canada de participer à la guerre en Irak. Bien des observateurs anticipèrent les foudres de Washington et prédirent une véritable catastrophe économique pour le Canada. Or, rien de tel ne se produisit. La décision du gouvernement Chrétien de ne pas épauler les Etats-Unis en Irak n'occasionna aucun impact économique direct. Historiquement, même à leurs pires moments, les tensions entre les différents gouvernements n'entraînèrent jamais de conséquences économiques directes pour le Canada. Toutefois, l'attitude du gouvernement Chrétien tout au cours de la crise laissa présager le pire puisqu'elle ne respecta pas les règles traditionnelles de « diplomatie tranquille » sur lesquelles dépendent notamment l'état des relations canado-américaines. L'absence de représailles économiques repose donc davantage sur des facteurs externes au gouvernement Chrétien plutôt que sur sa stratégie de procrastination et sa gestion ambivalente de la crise. Deux tendances lourdes expliquent cette situation : la compartimentalisation des relations canado-américaines, i.e. l'absence de « linkage » politique entre différents dossiers, de même que l'interdépendance qui lie les deux pays, où aucun n'a intérêt à accroître l'instabilité économique de l'autre. Ainsi, les fondements à la base des relations canado-américaines surpassent largement les divergences ponctuelles pouvant survenir entre les différents gouvernements.

¹ La présente communication s'inspire d'un texte écrit en collaboration avec Stéphane Roussel : « Le Canada et la guerre en Irak » (titre provisoire), dans Alex MacLeod (dir.), Les grandes puissances face à la guerre en Irak (titre provisoire), 2005 (à paraître).

La relation bilatérale du Canada avec les États-Unis constitue le pilier central de la politique étrangère canadienne, mais aussi sa plus grande préoccupation. En témoigne la crainte de représailles économiques suite au refus du Canada de participer à la guerre en Irak. Bien des observateurs anticipèrent alors les foudres de Washington et prédirent une véritable catastrophe économique pour le Canada.

Or, rien de tel ne se produisit. La décision du gouvernement Chrétien de ne pas épauler les États-Unis en Irak n'occasionna aucun impact économique direct pour le Canada.

Historiquement, même au moment de crises majeures, les tensions entre ces deux gouvernements n'entraînèrent jamais de conséquences économiques directes pour le Canada. Toutefois, l'attitude du gouvernement Chrétien tout au cours de la crise en Irak laissa présager le pire puisque ce dernier ne respecta pas les règles traditionnelles de « diplomatie tranquille » dont dépendent notamment les relations canado-américaines. Il est donc possible de penser que l'absence de représailles économiques repose tant sur des facteurs externes aux politiques et actions du gouvernement Chrétien que sur sa gestion ambivalente de la crise.

En effet, deux tendances lourdes expliquent ce phénomène : la compartimentalisation des relations canado-américaines, ou l'absence de « linkage » politique entre différents dossiers, de même que la communauté d'intérêts liant les deux pays, aucun n'ayant intérêt à accroître l'instabilité économique de l'autre. Ainsi, les fondements à la base des relations canado-américaines prévalent largement vis-à-vis des divergences ponctuelles pouvant survenir entre ces deux gouvernements.

Il s'agira ici de rendre compte et de contextualiser la menace anticipée de représailles par de nombreux observateurs canadiens, de même que de mettre l'accent sur certains facteurs pouvant expliquer l'absence de conséquences pour le Canada suite à sa décision de ne pas collaborer avec son plus grand allié politique et plus important partenaire économique : les États-Unis.

Le refus

Le 17 mars 2003, suite à un long ballet diplomatique, Jean Chrétien refuse définitivement de participer à la « coalition des volontaires » dirigée par les États-Unis et dont l'objectif est de débarrasser l'Irak de ses armes de destruction massive et, ultimement, de renverser le régime dictatorial de Saddam Hussein.

Cette décision semble, a priori, constituer une rupture vis-à-vis des tendances lourdes en matière de politique étrangère canadienne depuis la Seconde guerre mondiale. Le Canada a pour habitude de participer aux opérations multilatérales sous l'égide des États-Unis ou de la Grande-Bretagne depuis fort longtemps. Il s'agit d'ailleurs d'un pilier de la politique de défense canadienne, notamment reconnu dans le Livre blanc de 1994.

D'ailleurs, malgré l'ambiguïté affichée du gouvernement Chrétien vis-à-vis de la participation canadienne à la guerre en Irak, un groupe de militaires canadiens a travaillé avec les autorités américaines en vue de planifier le rôle du Canada dans ces opérations militaires.

Il est donc compréhensible que la décision finale du gouvernement Chrétien ait suscité son lot de surprise à Washington.

La déception américaine

« Nous sommes donc déçus que certains de nos alliés les plus près, dont le Canada, n'aient pas convenu avec nous de l'urgence d'intervenir militairement en Irak »², affirme l'ambassadeur Cellucci, le 25 mars 2003, quelques jours après l'annonce officielle du refus d'Ottawa de se joindre à la coalition. Il poursuit en mentionnant que « [i]roniquement, les navires, les avions et les membres des Forces canadiennes dans le golfe Persique qui participent à la lutte contre le terrorisme nous aideront davantage indirectement que la plupart des 46 pays qui nous appuient entièrement. »³

À la Maison-Blanche, même son de cloche. Le Département d'État émet un communiqué dans les deux jours suivants l'annonce officielle : « Nous sommes déçus que certains de nos alliés les plus proches, y compris le Canada, ne reconnaissent pas l'urgence d'agir. »⁴

Le refus du gouvernement Chrétien ne passe donc pas inaperçu à Washington. Ni à Ottawa. Au pays, ces affirmations de l'ambassadeur Cellucci et du Département d'État attiseront les critiques les plus acerbes vis-à-vis du gouvernement canadien, donneront des munitions aux partisans d'un appui ferme et indéfectible d'Ottawa vis-à-vis de leur plus grand allié politique et économique et, surtout, auront un effet monstre dans les médias – et donc comme corollaire sur la population canadienne – en faisant craindre la possibilité de représailles de toutes sortes sur le Canada.

Le spectre des représailles

La couverture journalistique suivant la décision du gouvernement canadien de ne pas appuyer l'intervention militaire en Irak est abondante et consacre beaucoup d'encre à faire craindre le pire pour l'économie canadienne.

« Les Américains, aujourd'hui, sont furieux plus que jamais à l'endroit du Canada, et lorsque la poussière retombera sur l'Irak, ils se vengeront »⁵, affirme l'historien Jack L.

² Paul Cellucci, discours devant l'Economic Club de Toronto, Ambassade des États-Unis d'Amérique au Canada, 25 mars 2003.

³ Idem.

⁴ Hélène Buzzetti, « Assumer le refus canadien », *Le Devoir*, 19 mars 2003.

⁵ Jack L. Granatstein, « The Empire strikes back », *National Post*, 23 mars 2003.

Granatstein. D'autres prédisent une « catastrophe économique »⁶, l'établissement de mesures protectionnistes, voire un boycott des produits canadiens.⁷

Jacquie McNish et Steven Chase du *Globe and Mail* prédisent que les États-Unis vont ériger une forteresse le long de leur frontière nordique et que la décision canadienne remettra en question la capacité d'Ottawa de « sécuriser » la frontière.⁸ Pour justifier leur propos, ils citent notamment deux dirigeants d'entreprise. Jean Turmel, de la Banque nationale du Canada, soutient que le Canada et le Mexique vont avoir « a hell of a time » avec le renforcement des mesures de sécurité à la frontière qui s'en suivront, alors que Robert McEwen, de la société Goldcorp, affirme, dans une lettre ouverte au gouvernement fédéral, que « the largest undefended border in the world will become a wall. »⁹

Eric Reguly, du même quotidien, en rajoute lorsqu'il écrit que « [t]he downgrade will have economic repercussions for years, none of them good. »¹⁰ Toutefois, ces répercussions ne seront pas, selon lui, visibles, mais beaucoup plus subtiles que prévues. Il s'agira par exemple de ralentissements dans la négociation d'ententes bilatérales, de reporter à plus tard des rencontres bilatérales, de même que de l'impossibilité de postuler pour l'obtention de contrats pour la reconstruction de l'Irak, et donc de tirer avantage des bénéfiques en terme d'investissements qui en découlent.

Derek H. Burney prédit quant à lui une perte de confiance et donc une capacité réduite à défendre les intérêts canadiens auprès de Washington. « Such hard-earned trust, once lost, is not easily regained. It will not be business as usual for Canada, both literally and figuratively. We now find ourselves with diminished capacities to defend key national interests and to influence world events. »¹¹ Ladite perte de confiance auprès des États-Unis est donc synonyme d'une perte d'influence au niveau mondial. Il ne s'agit plus seulement des relations canado-américaines qui sont en jeu en raison de la décision de ne pas intervenir en Irak, mais également l'influence du Canada sur la scène internationale.

À la lumière de ces prédictions, il ne serait pas surprenant d'apprendre que le Canada subit actuellement les contrecoups économiques de la fermeture de la frontière canado-américaine, que les discussions bilatérales sont peu fructueuses, voire inexistantes, ou encore que le Canada s'est retiré des forums internationaux en raison de son manque d'influence.

Or, il en est tout le contraire.

Les conséquences pour le Canada

⁶ Antoine Robitaille, « Leur vengeance sera terrible », *Le Devoir*, 29 mars 2003, p. B4.

⁷ Jean-Michel Demetz, « Canada : faut-il avoir peur des États-Unis ? », *L'Express*, no 2703, 24 avril 2003, p. 38.

⁸ Jacquie McNish and Steven Chase. « Business leaders fear growing rift with us », *Globe and Mail* (Toronto), 20 mars 2003, p.A1.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Eric Reguly. « Iraq will burn Canada », *The Globe and Mail* (Toronto), 20 mars 2003, p.B2.

¹¹ Derek H. Burney, « Engagement, not irrelevance », *Policy Options*, vol. 24, no. 5, mai 2003.

Les craintes de représailles se sont indubitablement révélées sans fondement. Le refus du Canada d'épauler les États-Unis n'a pas eu de conséquences importantes dans d'autres dossiers que ceux concernant l'Irak. Aucun ralentissement frontalier n'a été signalé; aucune nouvelle dispute commerciale n'a été enregistrée suite à la décision.¹² Certes, les dossiers du bois d'œuvre et de la viande bovine, par exemple, ne sont toujours pas réglés. Il serait néanmoins erroné d'affirmer qu'une participation canadienne à la guerre en Irak aurait mis au rancart les tendances protectionnistes en la matière du Congrès américain. Les tentatives de faire pression en vue du règlement de ces disputes par Paul Martin à Washington le démontrent clairement.

Le seul impact économique pour le Canada de ce refus concerne l'octroi de contrats pour la reconstruction de l'Irak. Le 10 décembre 2003, la Maison-Blanche annonce que ces contrats, « financés par les dollars du contribuable américain devraient aller au peuple irakien et aux pays qui travaillent avec les États-Unis à la tâche difficile d'aider à reconstruire un Irak libre ».¹³ John Manley, alors vice-premier ministre, qualifie cette décision de « choquante », alors que Paul Martin, briguant à ce moment la direction du Parti libéral, affirme : « Je comprends l'importance de ce genre de contrats, mais la question ne devrait pas être qui remporte les contrats, qui fait des affaires, mais qu'y a-t-il de mieux pour le peuple irakien. »¹⁴ Ce litige sera rapidement réglé lorsque Paul Martin lui-même engagera des fonds canadiens pour la reconstruction de l'Irak, un mois plus tard et permettra ainsi aux entreprises canadiennes de soumettre des offres de service.¹⁵

Au niveau politique, la perte de confiance ou encore la perte d'influence du Canada sur la scène internationale sont beaucoup plus difficiles à évaluer. Au niveau multilatéral, il est encore trop tôt pour analyser les répercussions véritables de la guerre en Irak sur les rapports internationaux et, plus particulièrement, sur les relations transatlantiques.

Au niveau des relations bilatérales, si subtiles soit-elles, rien actuellement ne permet de conclure qu'il est plus ardu aujourd'hui pour les fonctionnaires ou les décideurs politiques d'influencer le gouvernement américain en faveur des intérêts canadiens que ce l'était avant mars 2003. Les tensions entre le gouvernement Chrétien et l'administration Bush datent de bien avant cette date. Les relations plutôt cordiales entre Paul Martin et George W. Bush actuellement tendent d'ailleurs à montrer qu'il s'agissait davantage de désaccords idéologiques ponctuels que d'une mésentente profonde entre les deux pays. Ces désaccords ne sont d'ailleurs pas les premiers, ni les pires.¹⁶

¹² En octobre dernier, les États-Unis ont décidé d'imposer des droits antidumping sur leurs importations de porc canadien. Cette décision fait cependant suite à la déclaration en août 2004 du Département américain du Commerce affirmant que le Canada ne subventionne pas injustement son industrie porcine. Voir AFP, « La bataille du porc est nuisible aux É.-U. et au Canada, selon Ottawa », La Presse, 16 octobre 2004.

¹³ AP et AFP, « Les opposants à la guerre seront privés de contrats », Le Devoir, 11 décembre 2003, p. A5.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Elliott Louise, « Bush et Martin amorcent la détente », Le Devoir, 14 janvier 2004, p. A1.

¹⁶ Voir Stéphane Roussel, « Honey, are you still mad at me? I've changed, you know... », International Journal, vol. LVIII, no 4, automne 2003, pp.571-590.

En effet, les tensions entre Diefenbaker et Kennedy concernant l'opposition canadienne aux armes nucléaires, celles entre Pearson et Johnson au sujet de la guerre du Vietnam, de même que les tensions entre Trudeau et Nixon liées à sa volonté de dégager le Canada de sa dépendance économique et politique par rapport aux États-Unis, furent beaucoup plus catastrophiques que celles entre Jean Chrétien et George W. Bush.¹⁷ Elles n'entraînèrent néanmoins aucune sanctions économiques directes et témoignent du fait que les relations canado-américaines ne connurent pas leur pire situation en 2003.

Toutefois, ce qui distingue le second conflit irakien de la gestion habituelle des crises à Ottawa par le passé repose en grande partie sur l'attitude même avec laquelle le gouvernement Chrétien a réussi à minimiser les conséquences du refus de se joindre à la coalition.

Une stratégie ambiguë

Il est compréhensible que plusieurs aient entretenu des craintes pour la prospérité du pays alors que le gouvernement Chrétien tergiversait, puis refusait finalement d'appuyer Washington dans la crise irakienne. Par exemple, l'ambivalence du gouvernement Chrétien fut particulièrement visible lors du débat sur la nécessité d'une seconde résolution du Conseil de sécurité pour légitimer une intervention militaire. À ce sujet, Chrétien privilégia l'attente, soulignant qu'il revenait aux chefs des inspecteurs de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspections des Nations unies (COCOVINU) et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) de déterminer si l'Irak désarmait.¹⁸ Comme le souligna alors Gilles Duceppe, Ottawa affirmait implicitement, en agissant ainsi, que la résolution 1441 était suffisante pour justifier l'utilisation de la force.¹⁹ Or, le lendemain de cette affirmation, Chrétien se ravisa : « Je n'ai pas dit qu'elle [une seconde résolution] n'est pas nécessaire ou qu'elle est nécessaire. Je dis qu'on travaille avec [la résolution] 1441, et 1441 demande aux inspecteurs de faire leur travail et de faire rapport. (...) Attendons le rapport et après nous aviserons. »²⁰ En revanche, Chrétien avoua quelques jours plus tard que « si le rapport Blix dit que [Saddam Hussein] ne se conforme pas, qu'il n'a pas désarmé, la résolution 1441 autorisera une action ».²¹ Difficile ainsi de déterminer la position exacte du gouvernement à ce sujet.

¹⁷ Soulignons, à titre anecdotique, que le président Lyndon Johnson avait accusé le Premier ministre de l'époque, Lester B. Pearson, de « pisser sur son paillason », alors que Richard Nixon avait, quant à lui, traité Pierre Elliott Trudeau de « asshole ».

¹⁸ Manon Cornellier, « La résolution 1441 de l'ONU suffira-t-elle à Chrétien? », *Le Devoir*, 28 janvier 2003, p.A1.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Hélène Buzzetti, « Une poignée de libéraux refuse de suivre Bush aveuglément », *Le Devoir*, 29 janvier 2003, p. A3.

²¹ Manon Cornellier, « Le Canada en mode attente », *Le Devoir*, 1^{er} février 2003, p.A1.

Plus encore, la façon dont fut gérée la crise irakienne par le gouvernement Chrétien ne respectait pas les règles traditionnelles de la « diplomatie tranquille ».²² L'attitude du premier ministre attisa la grogne à Washington, non seulement en raison de son insistance à prendre position en public, mais aussi à réclamer une intervention en Irak sous les auspices des Nations unies.²³ Rompant avec l'habitude des chefs de gouvernement canadiens de taire le plus possible les querelles canado-américaines en évitant de les exposer au grand public, Jean Chrétien se permit quelques flèches à l'égard de l'administration Bush, comme lorsqu'il affirma « You cannot exercise your powers to the point of humiliation for the others »²⁴. Il s'offusqua également lorsque le discours à Washington passa d'une volonté de désarmer Saddam Hussein à celle de le déloger du pouvoir. Il affirma alors publiquement « et si vous commencez à faire des changements de régime, où est-ce que vous vous arrêtez ? Il est là le problème : qui est le prochain ? Donnez-moi la liste, les priorités. (...) Je suis surpris d'entendre que nous voulons maintenant nous débarrasser de Saddam Hussein. »²⁵ Au surplus, en insistant pour qu'une éventuelle intervention militaire en Irak se déroule sous mandat onusien, le gouvernement Chrétien dénonça, implicitement, les tendances unilatéralistes de l'administration Bush.

Pourtant, les relations canado-américaines ne connurent pas d'importantes conséquences économiques, voire même politiques. Comment expliquer cette situation ? Le calcul politique auquel se livra Chrétien dans le processus menant à une prise de décision finale reposa moins sur les enjeux propres à la guerre en Irak que sur les intérêts économique et politique du Canada. Ce calcul cherchait à conserver la plus grande indépendance possible en matière de politique étrangère tout en réduisant au minimum ses impacts négatifs, et plus particulièrement au niveau économique, sur les relations canado-américaines. Pour ce faire, Chrétien multiplia donc les réponses évasives, contrastant d'autant plus que ses homologues américains et européens adoptaient des positions fermes et tenaient des discours sans équivoque. À cet égard, il fut notamment reproché au premier ministre de ne pas livrer de discours forts présentant clairement la position du Canada.²⁶ Même l'annonce définitive du refus du Canada d'y participer s'effectua lorsque Jean Chrétien lut un court texte en réponse à une question à la Chambre des communes.

Qui plus est, dès l'annonce officielle affirmant que le Canada ne participerait pas à l'intervention militaire en Irak, Ottawa se rangea immédiatement aux côtés des États-Unis et se plia aux exigences américaines. En effet, dans l'espoir de minimiser l'impact du refus, Chrétien soutint politiquement les États-Unis lorsque, le 20 mars, il leur

²² John W. Holmes, *Life With Uncle: The Canadian-American Relationship*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, p.87.

²³ David T. Jones, « When security trumps economics – the new template of Canada-US relations, *Policy Options*, juin-juillet 2004, pp.71-77.

²⁴ Julian Beltrame, « No way out », *Maclean's*, Toronto, vol. 115, 23 septembre 2002, p.16.

²⁵ *Presse canadienne*, « Chrétien dénonce l'idée de renverser Saddam Hussein », *Le Devoir*, 1^{er} mars 2003.

²⁶ Soulignons, notamment, les nombreuses demandes effectuées en ce sens par le chef du nouveau Parti conservateur, Stephen Harper, résolument partisan d'une participation inconditionnelle du Canada à la guerre en Irak.

souhaita une victoire rapide.²⁷ Ceci exacerba l'indignation du chef de l'opposition officielle, Stephen Harper : « ils disent appuyer la mission des Américains dans leur motion. Or, la mission des Américains, c'est de renverser le régime de Bagdad. »²⁸ Le gouvernement Chrétien poursuit néanmoins en ce sens par la suite. À maintes reprises, il fut souligné la qualité et la solidité des rapports canado-américains, que ce soit lors de rencontres avec des officiels de l'administration Bush ou encore lors de conférences de presse. De même, 10 jours après l'annonce officielle du refus canadien, Ottawa annonça qu'il accorderait une enveloppe de 100 millions \$ d'aide humanitaire à l'Irak par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).²⁹ Le ton utilisé à l'égard de Washington se modifia ainsi considérablement dès l'annonce officielle du refus canadien de participer à la guerre.³⁰

Par la suite, selon la logique de recherche d'équilibre entre la distanciation canadienne par rapport aux États-Unis et le besoin de préserver de bonnes relations avec ces derniers, David Collenette, alors ministre des Transports, annonça que le Canada avait mis en place des mesures de sécurité supplémentaires dans ses réseaux de transports suite à une demande en ce sens de Washington. L'enjeu de l'ouverture de la frontière est la première priorité en matière de politique étrangère canadienne. Malgré l'ampleur des divergences politiques, il est impératif d'assurer la libre-circulation des biens et des individus. Cet exemple permet de mieux saisir concrètement où se situent les limites de la distanciation canadienne. Grâce à l'absence d'une vision prédéterminée en matière de politique étrangère, inhérente à l'ambiguïté affichée, le gouvernement Chrétien a pu navigué plus librement entre sa volonté d'afficher une certaine indépendance vis-à-vis des États-Unis et celle de maintenir des bonnes relations avec son voisin afin de protéger les intérêts commerciaux du Canada.

Un autre exemple probant de cette volonté d'équilibre entre indépendance et bonnes relations est sans doute celui de la participation canadienne à la reconstruction de l'Afghanistan.

En effet, la subtilité de l'approche privilégiée par Jean Chrétien tout au cours de la crise réside en partie dans la décision, le 12 février 2003, de déployer 1 900 soldats canadiens en Afghanistan avant l'été suivant. McCallum affirma alors que « plus on envoie [de troupes] à un endroit, moins on en a à envoyer ailleurs ». ³¹ À ce moment, il devint de plus en plus clair que, à l'exception d'un appui politique, le Canada n'aurait pas les moyens d'appuyer, même s'il le décidait, une intervention militaire en Irak. Cette décision permit à Ottawa de se dégager de la difficile décision d'envoyer des troupes en Irak et, par le fait même, d'éviter la critique américaine à cet égard. La manœuvre

²⁷ Jean Chrétien, déclaration dans le Foyer de la Chambre des communes, 20 mars 2003.

²⁸ Gilles Toupin, « Ottawa ne s'excusera pas auprès des Américains », La Presse, 8 avril 2003, p. A7.

²⁹ Susan Whelan, « Le Canada s'engage à verser 100 millions de dollars en aide humanitaire à la population irakienne », communiqué de presse 2003-28, 26 mars 2003.

³⁰ Sheldon Alberts, « Klein thanks Bush for going to war against 'tyranny' : Chretien aide says Alberta premier's views out of line with majority », National Post, 22 mars 2003, p.A8.

³¹ Manon Cornellier, « Les troupes canadiennes de retour en Afghanistan », Le Devoir, 13 février 2003, p.A1.

permettait aussi de soutenir que le Canada contribuait activement à la guerre contre le terrorisme aux côtés des États-Unis dans leur campagne contre le régime des Talibans en Afghanistan afin de minimiser l'impact de l'hésitation canadienne tout au cours de la crise, de même que l'impact de la décision finale de ne pas intervenir en Irak.

Certes, le Canada aurait pu, malgré l'envoi de troupes en Afghanistan, appuyer politiquement l'intervention américano-britannique en Irak. En revanche, il est possible de croire que, pour ses raisons, plus d'un mois avant l'annonce de sa décision finale, le gouvernement Chrétien avait déjà décidé qu'il ne participerait pas militairement aux opérations en Irak. Reprocher cette attitude ambivalente du gouvernement serait mal comprendre les enjeux propres au Canada liés à la crise irakienne, laquelle n'était en définitive qu'un élément en toile de fond. L'enjeu primordial pour Ottawa était d'afficher une certaine distanciation vis-à-vis des positions unilatéralistes de son voisin américain tout en préservant de bonnes relations économique et politique avec ce dernier. Cette ambiguïté du gouvernement Chrétien permit donc de mieux gérer la relation canado-américaine, dans la mesure où elle lui permit d'éviter de se positionner clairement sur la question d'une participation canadienne à l'intervention militaire sans toutefois souffrir de représailles économiques et politiques de la part de Washington. L'ambivalence - voire parfois la confusion - du gouvernement Chrétien permit effectivement d'étirer au maximum l'élastique des relations canado-américaines sans qu'il se rompe.³² Les représailles anticipées furent réduites à leur minimum. Malgré une certaine témérité de la part de Jean Chrétien, le refus du Canada d'épauler son plus grand allié en Irak n'eut aucun impact direct sur l'état des relations économiques bilatérales.

La compartimentalisation et la communauté d'intérêts

Le jugement effectué par le gouvernement Chrétien à la possibilité d'afficher une certaine indépendance vis-à-vis de Washington s'inspire, outre l'instinct politique propre au premier ministre, de deux tendances lourdes en matière de relations canado-américaines : la compartimentalisation des dossiers bilatéraux et l'existence d'une communauté d'intérêts propre aux deux pays.

D'une part, les relations canado-américaines n'évoluent pas selon le principe de « linkage » politique, qui consiste à lier l'accomplissement de progrès dans un domaine donné (économique, militaire, etc.) à des concessions dans un autre. Cette façon de procéder repose sur le fait que les relations canado-américaines évoluent de façon « compartimentalisées », c'est-à-dire que les différends dossiers demeurent isolés les uns des autres lors des discussions et des négociations communes.

Certes, l'administration Bush se dit « déçue » de la décision finale du gouvernement Chrétien. Il n'en demeure pas moins que, comme le soulignèrent Bill Graham et Colin Powell, malgré l'importance pour Washington de l'appui politique du Canada à la guerre en Irak, jamais les relations économiques bilatérales n'en furent affectées. Ainsi, selon Graham :

³² Selon J. Sokolsky, le Canada est passé maître en ce domaine. Voir Joel J. Sokolsky, « Clausewitz à la mode canadienne? », *Revue militaire canadienne*, vol. 3, no. 3, automne 2002, pp.3-10.

Mais la portée de nos divergences a été largement exagérée, à mon avis pour des raisons politiques. On ne peut tout simplement pas croire que les questions courantes d'accès au marché -- par exemple pour le bois d'œuvre -- découlent de notre désaccord à propos de l'Iraq. Pendant toute l'année passée, Colin Powell et moi-même -- de même d'ailleurs que John Manley et son homologue Tom Ridge -- sommes restés en relation étroite et constante. Ces divergences n'ont pas eu de conséquence grave sur le commerce transfrontalier.³³

Il n'est effectivement pas dans l'intérêt d'aucun des deux pays d'effectuer un lien entre les dossiers, en raison notamment de la complexité et de l'étendue des relations canado-américaines. Il s'agit ici de la seconde tendance lourde caractérisant les relations canado-américaines, soit le très haut degré d'interdépendance tant économique que sociétal liant inextricablement les deux sociétés. Cette interdépendance est si prononcée qu'elle témoigne d'une véritable communauté d'intérêts. Aucun des deux pays n'a intérêt à souhaiter, voire à contribuer à l'instabilité économique de l'autre en raison des répercussions possibles sur sa propre économie. À cela s'ajoute - et contribue à son approfondissement -, le fait que ces deux sociétés partagent des valeurs communes, qui sont le socle même de l'interdépendance purement économique.

Colin Powell souligna ce constat lorsqu'il affirma que « le Canada et les États-Unis sont franchement, inséparables. [...] Il y aura des divergences, des désaccords, mais nos deux nations sont étroitement liées par des valeurs, une histoire et des racines communes. »³⁴ Chrétien décrit la relation « privilégiée » en ces termes : « notre amitié avec les États-Unis est beaucoup plus solide que certains de nos critiques ne voudraient le faire croire. Notre amitié est beaucoup plus solide que les prophètes de malheur ne voudraient le faire croire. Elle est beaucoup plus solide que ceux qui prétendent parler pour le monde des affaires ne voudraient le faire croire. Les bons amis peuvent ne pas être d'accord parfois et peuvent demeurer de bons amis. »³⁵

Chrétien poursuit en affirmant que « nous avons une communauté d'intérêts. Ce que nous leur vendons, ils l'achètent parce qu'ils en ont besoin, pas parce qu'ils veulent être gentils avec nous. Et c'est la même chose pour nous. »³⁶ Fait à noter, le Canada représente le principal marché étranger pour 34 des 50 États américains et constitue le lieu de provenance de plus de 25% des importations américaines. Une valeur de plus de 2,24 milliards de dollars (USD) de marchandises transite quotidiennement entre les deux pays.³⁷

Il ne serait donc manifestement pas à l'avantage d'aucun des deux pays de lier les dossiers commerciaux aux décisions politiques dans la mesure où la prospérité de l'un comme de l'autre pourrait devenir tributaire de décisions politiques mineures, accroissant

³³ Bill Graham, allocution à l'occasion du Kroeger Leadership Forum, Ottawa, 10 février 2004.

³⁴ Presse canadienne, « Le Canada et les États-Unis sont 'inséparables', estime Powell », *Le Droit*, 16 avril 2003, p.22.

³⁵ Jean Chrétien, déclaration à l'appui d'une motion à la Chambre des communes, 8 avril 2003.

³⁶ Hélène Buzzetti, « Assumer le refus canadien », *Le Devoir*, 19 mars 2003.

³⁷ Selon les données (imports et exports) de 2003 du U.S. International Trade commission.

de ce fait l'instabilité économique de chacun. Dans cette mesure, en raison de la complexité et de l'étendue des relations canado-américaines, les dossiers sont négociés de façon « compartimentalisée » et ce, dans un contexte où leur pluralité (dans le seul domaine de la défense, il existe plus de 80 traités, 250 protocoles et 145 tribunes bilatérales qui régissent les relations canado-américaines³⁸) atteste une communauté d'intérêts reposant sur des économies inextricablement liées entre elles.

Cette situation agit positivement et négativement sur la marge de manœuvre du Canada vis-à-vis des États-Unis en matière de politique étrangère. D'un côté, advenant une situation où une décision canadienne choquerait à tel point Washington, la seule annonce de reprécipitations économiques, que ce soit par un ralentissement frontalier par exemple, pourrait avoir des conséquences désastreuses pour l'économie canadienne. Toutefois, comme tend à le prouver la crise irakienne, cette situation est peu probable justement en raison des liens qui unissent les deux sociétés. Ottawa peut ainsi tenter de se distancer des positions américaines, en effectuant un sage calcul politique des retombées nationales positives vis-à-vis du degré de mécontentement probable à Washington.

Conclusion

La gestion ambiguë de la crise irakienne par le gouvernement Chrétien permit d'étirer au maximum l'élastique des relations canado-américaines sans qu'il ne se rompe.³⁹ Cette situation émane d'un objectif clair en matière de politique étrangère canadienne : afficher le plus d'autonomie et d'indépendance possible face aux États-Unis tout en préservant de bonnes relations bilatérales. Cet objectif permet au Canada de se forger une identité internationale qui lui est chère par l'entremise une distanciation vis-à-vis des décisions américaines. Dans l'intérêt politique et économique du pays toutefois, doivent être maintenues de cordiales relations bilatérales. À cet égard, la crise à l'égard de la guerre en Irak n'occasionna, en fin de compte, aucunes conséquences négatives à long terme pour le Canada.

La compartimentalisation des dossiers bilatéraux de même que la communauté d'intérêts qui lie le Canada aux États-Unis permet donc de mieux saisir le degré de marge de manoeuvre possible pour le Canada face à son voisin. La crise en Irak démontre qu'il est possible pour le Canada de témoigner son désaccord, même important, en matière de politique étrangère vis-à-vis des intérêts américains sans pour autant subir les foudres de l'éléphant. Le continentalisme absolu n'est donc pas inévitable.

Toutefois, la crainte suscitée par une telle « défection » ainsi que la difficulté ouverte de ne pas soutenir les positions de Washington dans tous les dossiers laisse présager que

³⁸ Ministère de la Défense nationale, *Le Canada et les États-Unis d'Amérique : Partenaires en matière de défense et de sécurité, au pays et à l'étranger*, Ottawa, 2003, p. 8; Parlement du Canada, *La défense de l'Amérique du Nord : une responsabilité canadienne. Rapport du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la Défense*, Ottawa, septembre 2002, p. 28.

³⁹ Pour obtenir un point de vue complémentaire, voir Joel J. Sokolsky. *Realism Canadian Style : National Security Policy and the Chrétien Legacy*. IRPP, Vol.5, no 2, juin 2004, 44p.

l'élastique peut effectivement s'étirer, mais qu'il peut rapidement s'amincir, voire rompre.