

L'ami américain. L'image de la « relation particulière » et le processus de prise de décision au Canada pendant la crise monétaire internationale de 1971

Osvaldo Croci

Volume 30, Number 3, 1999

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704054ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704054ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Croci, O. (1999). L'ami américain. L'image de la « relation particulière » et le processus de prise de décision au Canada pendant la crise monétaire internationale de 1971. *Études internationales*, 30(3), 493–519.
<https://doi.org/10.7202/704054ar>

Article abstract

This paper examines the behaviour of Canadian decision-makers during the 1971 international monetary crisis. First, it gives a description of the problems affecting the international monetary System in the 1960s and of the measures taken to solve them, focusing in particular on the dynamics that led the American government to impose, on August 15, 1971, a surcharge on imports. Then the paper explores the reasons why Canadian decision-makers were taken by surprise when signs that such a decision was forthcoming existed and analyses the cognitive processes and reasoning that informed their response. The paper argues that both the reason for the surprise and the decisions taken afterwards were closely linked to the image that Canadian-American relations were regulated by a « special relationship ». The paper ends with an analysis of the evolution of this image.

L'ami américain

L'image de la « relation particulière » et le processus de prise de décision au Canada pendant la crise monétaire internationale de 1971

Oswaldo CROCI*

RÉSUMÉ : Cet article étudie le comportement des décideurs canadiens pendant la crise monétaire internationale de 1971. Nous présenterons en premier lieu une description des problèmes touchant le système monétaire international à la fin des années 60 et les mesures prises par le gouvernement américain pour les résoudre. Les États-Unis en introduisant le 15 août 1971 une surtaxe à l'importation créèrent toute une surprise. Nous verrons les raisons pour lesquelles le gouvernement canadien fut pris par surprise alors que des signes avant-coureurs existaient, et nous démontrerons que les décisions prises par la suite et les choix qu'il fit furent étroitement liés à l'image dont se faisaient les décideurs canadiens de cette « relation particulière » canado-américaine.

ABSTRACT : This paper examines the behaviour of Canadian decision-makers during the 1971 international monetary crisis. First, it gives a description of the problems affecting the international monetary system in the 1960s and of the measures taken to solve them, focusing in particular on the dynamics that led the American government to impose, on August 15, 1971, a surcharge on imports. Then the paper explores the reasons why Canadian decision-makers were taken by surprise when signs that such a decision was forthcoming existed and analyses the cognitive processes and reasoning that informed their response. The paper argues that both the reason for the surprise and the decisions taken afterwards were closely linked to the image that Canadian-American relations were regulated by a « special relationship ». The paper ends with an analysis of the evolution of this image.

Cette étude analyse le comportement des décideurs canadiens pendant les événements du mois d'août 1971, connus sous le nom des « Nixon shocks ». L'étude comprend quatre parties. La première présente une brève description des problèmes concernant le système monétaire international à la fin des années soixante ainsi qu'un survol des événements qui amenèrent le gouvernement des États-Unis à introduire, le 15 août 1971, une surtaxe à l'importation de 10 %. La deuxième partie analyse les raisons pour lesquelles le gouvernement canadien fut pris par surprise par cette initiative américaine alors qu'il y avait des signes

* Professeur au Département de science politique de l'Université Laurentienne, Sudbury, Canada. Cet article a été rédigé originalement en anglais. Cette version française a été préparée par l'auteur et par Madame Sylvie Lafortune, bibliothécaire adjointe, Bibliothèque J. N. Desmarais, Université Laurentienne. L'auteur remercie aussi les professeurs Jean Angrand, Jean Havel et Yves Lefier pour leurs corrections et suggestions.

avant-coureurs¹. La troisième partie examine les processus cognitifs et analytiques soutenant les choix faits par les décideurs canadiens afin de répondre à l'initiative américaine. La thèse principale de cette étude soutient que les raisons pour lesquelles le gouvernement canadien fut pris par surprise et les choix qu'il fit par la suite, sont étroitement liées à l'image qui dominait le champ cognitif et opérationnel des décideurs canadiens, c'est-à-dire que la relation entre le Canada et les États-Unis était une « relation particulière ». L'étude se termine avec une réflexion sur l'évolution de cette image.

I – Le problème et les remèdes

Le 15 août 1971, le président Richard Nixon annonçait l'adoption d'une série de mesures visant à rééquilibrer le compte capital de la balance des paiements américaine. Une première mesure supprimait la convertibilité du dollar en or. Une seconde visait l'établissement de ce qu'on appela « Domestic International Sales Corporations ». Cette seconde mesure offrait des avantages fiscaux qui encourageaient les entreprises américaines ayant des filiales à l'étranger à produire aux États-Unis plutôt qu'à l'étranger. La troisième mesure était une surtaxe à l'importation de 10 %. L'annonce de ces trois mesures prit le gouvernement canadien par surprise. Toutefois, c'est la surtaxe qui le consterna le plus. Bien qu'elle s'appliquât à tous les partenaires commerciaux des États-Unis, son impact sur le Canada était jugé particulièrement néfaste vu l'importance du marché américain pour les exportations canadiennes².

En commentant ces événements quelques années plus tard, un fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures soulignait « qu'avant le 15 août on s'attendait certainement à ce que les États-Unis prennent des mesures pour redresser leur balance des paiements. Qu'ils utilisent une surtaxe à l'importation ou d'autres moyens, c'était une autre question³ ». Le premier objectif de cette étude est précisément d'élucider cette question, c'est-à-dire de déterminer si des signes préconisant l'adoption de mesures protectionnistes par les États-

1. Les recherches concernant les surprises en politique étrangère se sont en général limitées à l'examen des surprises dans le domaine militaire et diplomatique. Voir à ce sujet Richard K. BETTS, « Analysis, War and Politics: Why Intelligence Failures Are Inevitable? », *World Politics*, vol. 31, 1978, pp. 61-89 et, par le même auteur, « Surprise Despite Warning: Why Sudden Attacks Succeed? », *Political Science Quarterly*, vol. 95, Winter 1980-81, pp. 551-572. Voir aussi Michael HANDEL, « Surprise and Change in International Politics », *International Security*, vol. 4, n° 2, Spring 1980, pp. 57-85. Cette étude utilise quelques-unes des idées que ce type de recherche a produites pour expliquer la dynamique de la surprise dans le domaine économique.
2. En 1970, par exemple, 68 % des exportations canadiennes – représentant une valeur de 10,5 milliards de dollars et 13 % du PNB – étaient destinés aux États-Unis. Pour un survol des échanges commerciaux entre les deux pays à cette époque, voir *Report of the Senate Standing Committee on Foreign Affairs on Canada-United States Relations*, vol. II, *Canada's Trade Relations with the United States*, Ottawa, the Queen's Printer, 1978.
3. Cette étude utilise deux entrevues avec un haut fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures (dorénavant Entrevue 1), et un ancien fonctionnaire du ministère de l'Industrie et du Commerce qui à l'époque était attaché à l'ambassade canadienne à Washington (Entrevue 2). Les deux fonctionnaires ont préféré rester anonymes.

Unis existaient et, si c'était le cas, de voir comment le gouvernement canadien les interprétait.

Les problèmes affligeant le système monétaire international au cours des années soixante peuvent être résumés de la façon suivante : le fonctionnement du système établi à Bretton Woods en 1944 reposait sur l'existence d'un déficit chronique dans le compte capital de la balance des paiements américaine. Pendant environ une décennie, les États-Unis avaient été le seul pays qui n'avait pas eu à se préoccuper de l'équilibre de sa balance. Le déficit de son compte capital – créé en grande partie par ses dépenses militaires et ses investissements à l'étranger – fournissait au système international la liquidité dont il avait besoin. Toutefois, à la fin des années cinquante, la valeur totale de dollars circulant à l'extérieur des États-Unis excédait déjà celle de leur stock d'or. Bien que le système monétaire fût *de facto* basé sur le dollar (étalon dollar), son bon fonctionnement dépendait néanmoins d'une garantie de convertibilité du dollar en or (étalon de change-or). À partir du moment où il était apparent que les États-Unis ne pouvaient remplir cette garantie, s'ils étaient appelés à le faire, il devenait aussi évident que le système s'effondrerait. D'un côté, le prolongement du déficit dans le compte capital minait davantage la confiance des détenteurs de dollars à l'étranger et risquait une ruée vers l'or. D'un autre côté, une solution structurelle au déficit exigeait une réorientation radicale de la politique étrangère, économique et militaire qui était en conflit avec les objectifs fondamentaux du gouvernement des États-Unis. Il fallait donc avoir recours à une série d'expédients créatifs, lesquels aboutirent aux mesures du 15 août 1971⁴.

Les efforts pour contrer le déficit débutèrent en 1958. Ils peuvent être divisés en trois périodes, chacune caractérisée par l'adoption de politiques qualitativement nouvelles. Lors de la première période (1958-1963), Washington tenta de maîtriser le déficit en négociant des ajustements au niveau des relations économiques et militaires avec ses alliés européens, ce qu'on appela le « Partenariat atlantique » (*Atlantic partnership*)⁵. L'échec de cette stratégie obligea le gouvernement américain à recourir à de nouveaux moyens.

La seconde période qui dura jusqu'à 1968 fut caractérisée par l'adoption de mesures sur le mouvement de capitaux. Le 18 juillet 1963, le président John F. Kennedy annonça une taxe (*interest equalization tax* ou IET) sur tous les titres étrangers placés aux États-Unis. Son but était de décourager les place-

4. Sur le fonctionnement du système monétaire international établi à Bretton Woods et ses problèmes, voir Benjamin J. COHEN, *Organizing the World's Money. The Political Economy of International Relations*, New York, Basic Books, 1977 et Marina V. N. WHITMAN, « The Current and Future Role of the Dollar: How Much Symmetry? », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 3, 1974, pp. 539-583. La prévision de l'effondrement du système avait été faite déjà en 1960 : voir Robert TRIFFIN, *Gold and the Dollar Crisis. The Future of Convertibility*, New Haven, Yale University Press, 1960.

5. Pour plus de détails sur cette phase, voir Fred BLOCK, *The Origins of International Economic Disorder. A Study of United States Monetary Policy from World War II to the Present*, Berkeley, California University Press, 1977, pp. 166-181.

ments de portefeuille à l'étranger, et donc de réduire la sortie de dollars. Ces mesures inquiétèrent les milieux d'affaires canadiens qui furent pris de panique en raison de leur dépendance vis-à-vis des marchés financiers américains. D'ailleurs, la valeur des titres canadiens chuta et le taux de change du dollar canadien subit des pressions à la baisse.

Le gouvernement canadien décida immédiatement d'envoyer une délégation de hauts fonctionnaires à Washington avec une requête d'exemption. Leur argument principal était que le capital emprunté par le Canada sur les marchés américains servait surtout à financer le déficit du compte courant de sa balance des paiements. En conséquence, une politique visant à rendre plus difficile l'accès du Canada aux capitaux américains risquait d'obliger le pays à limiter ses importations, ce qui n'aurait pas aidé la cause américaine. Trois jours après l'annonce de l'imposition de l'IET, le Canada obtint une exemption en échange d'une promesse de ne pas laisser ses réserves en dollars américains augmenter au-delà d'un plafond de 2,7 milliards.

Au mois de mars 1965, le Federal Reserve Board demanda aux institutions financières américaines de limiter « volontairement » à 5 % toute augmentation de leurs prêts à l'étranger pour l'année en cours. Au mois de décembre, des requêtes identiques furent faites aux firmes multinationales américaines concernant leurs investissements à l'étranger. Elles furent aussi invitées à rapatrier les profits de leurs filiales étrangères et à réduire leurs placements à court terme à l'étranger. Cette fois, le Canada obtint seulement une exemption partielle. En échange, il s'engagea à réduire ses réserves en devise américaine.

En janvier 1968, ces limitations « volontaires » devinrent obligatoires et plus restrictives. Les pressions à la baisse sur le taux de change du dollar canadien continuèrent pendant les mois de janvier et février. Au mois de mars, le Canada réussit à obtenir une exemption totale au prix de deux nouveaux engagements : le gouvernement obligerait les banques canadiennes à ne pas transférer des dollars américains à l'étranger et il investirait ses réserves officielles en devise américaine – exception faite d'un montant opérationnel – en avoirs non liquides qui ne figureraient pas comme obligations monétaires dans les statistiques de la balance des paiements américaine. Les États-Unis, entre-temps, abandonnèrent un de leurs engagements de Bretton Woods, qui consistait à « soutenir » le prix de l'or à 35 dollars l'once sur le marché libre. Enfin, le gouvernement américain réussit aussi à convaincre d'autres gouvernements de ne pas convertir leurs réserves en devise américaine en or⁶.

6. Pour plus de détails sur cette période, voir Fred BLOCK, *op. cit.*, pp. 181-193; Maureen MOLOT, « The Role of Institutions in Canada-United States Relations: the Case of North-American Financial Ties », dans Andrew AXLINE et al. (dir.), *Continental Community? Independence and Integration in North America*, Toronto, McClelland & Stewart, 1974, pp. 164-193, aux pp. 167-169; Gerald WRIGHT, « Persuasive Influence: the Case of the Interest Equalization Tax », dans *ibid.*, pp. 127-163 aux pp. 144-146; Gerald WRIGHT et Maureen MOLOT, « Capital Movement and Government Control », *International Organization*, vol. 28, 1974, pp. 671-710 aux pp. 675-680; H. Lukin ROBINSON, *Canada's Crippled Dollar: An Analysis of International Trade and Our Troubled Balance of Payments*, Ottawa, Canadian Institute for Economic Policy, 1980, pp. 38-41;

Pour résumer, la politique des États-Unis envers leur balance des paiements pendant cette deuxième période fut caractérisée par des mesures financières. Toutefois, vers la fin de cette période, compte tenu de la persistance du déficit, le gouvernement américain montra son habileté à faire des pressions sur d'autres pays pour les amener à adopter des comportements cohérents avec ses objectifs tout en reniant ses engagements internationaux. Pendant cette période, le Canada réussit à obtenir des exemptions de toutes les mesures adoptées par le gouvernement américain mais chaque exemption prit plus de temps à négocier et demanda des concessions plus grandes en retour.

Le début de la troisième période, qui culmina dans l'adoption des mesures du 15 août 1971, remonte à 1968. Pendant que les mesures adoptées au cours de la deuxième période étaient en vigueur, les États-Unis se mirent aussi à la recherche d'autres moyens pour combler le déficit de leur balance des paiements. Même si des mesures commerciales ne furent adoptées qu'en août 1971, ce fut au début de 1968 que l'idée de viser la balance commerciale (dont l'excédent de 6,8 milliards de dollars en 1964 n'était alors que de 620 millions) circula pour la première fois dans les cercles politiques de Washington. On développa donc un plan cherchant à imposer une surtaxe à l'importation de 5 ou 10 % et à encourager les exportations à l'aide de mesures fiscales⁷. Ce plan devait être mis en œuvre seulement si les principaux partenaires commerciaux des États-Unis refusaient les requêtes américaines de faire des concessions tarifaires et d'adopter des politiques d'expansion économique afin d'essayer de réduire leur excédent commercial bilatéral. Comme la réponse de ces pays fut substantiellement positive, Washington abandonna son plan⁸.

Des économistes et d'autres observateurs de la politique américaine conclurent néanmoins que la crise avait été simplement remise. Lawrence Krause prévoyait, dans un article célèbre publié à la fin de 1970, quelle serait la mesure la plus importante que Washington allait prendre l'année suivante (déclaration de non convertibilité) et suggéra qu'en « réponse à une crise future (...) les États-Unis [devraient] être prêts à adopter de façon unilatérale une grande variété de mesures afin de combler leur déficit » puisque « des interventions par les États-Unis, soit au niveau de la balance commerciale, soit au niveau du compte capital seraient la meilleure façon de stabiliser le système ». À la même époque, Fred Bergstern écrivait dans la revue *Foreign Affairs* que « depuis 1962 la politique commerciale des États-Unis s'était éloignée de plus en plus de la philosophie libérale de laquelle elle s'était toujours inspirée depuis 1934 ». Il observait aussi que « le nombre de marchandises soumises à restrictions quantitatives à l'importation, y inclus les restrictions volontaires de la part des exportateurs, était passé de 7 à 67 » et il concluait qu'aux États-Unis « on favorisait de moins en moins l'adoption de politiques commerciales

7. Les chiffres concernant la balance commerciale des États-Unis proviennent de H. Lukin ROBINSON, *op. cit.*, p. 45. Pour le plan concernant la surtaxe à l'importation, voir le *Wall Street Journal*, 6 mars 1968.

8. Fred BLOCK, *op. cit.*, p. 194.

de type libéral comme soutien à la politique étrangère ». Enfin, Harold B. Malgren, écrivant dans une autre influente revue, elle aussi proche des cercles politiques américains, prédisait de « futures guerres commerciales⁹ ».

Au début de février 1971, pendant que les taux de change de toutes les devises les plus importantes étaient soumis à de fortes pressions à la hausse, quelques pays commencèrent à convertir leurs dollars en droits de tirage spéciaux¹⁰. Ceci était symptomatique de la baisse de confiance dans le dollar américain, et, en même temps, contribuait à éroder davantage cette confiance. À ce moment-là, on estimait en effet qu'environ 68 milliards de dollars circulaient à l'extérieur des États-Unis alors que la valeur de leur stock d'or était de 11 milliards. Les gouverneurs des banques centrales étaient d'avis que l'inaction des États-Unis risquait de « provoquer une calamité¹¹ ». En conséquence, tout le monde s'attendait à ce que Washington prenne des mesures. Mais lesquelles ? Selon le *Financial Post*, l'idée dominante dans les milieux politiques canadiens était que « les États-Unis puissent mettre fin à l'exemption canadienne de l'IET » ou qu'ils soient amenés « à renégocier le pacte de l'automobile ». Ce pacte qui avait été signé en 1965 contenait un bon nombre de clauses de sauvegarde pour le Canada¹².

Au mois de mars, le Japon refusa d'accepter de nouvelles restrictions quantitatives « volontaires » sur ses exportations de textile aux États-Unis. Le gouvernement américain se plaignit de l'absence d'appui à ses efforts pour résoudre les problèmes du système monétaire international. À Ottawa, on estima que les États-Unis réagiraient probablement en imposant de leur propre initiative des quotas plus sévères. La préoccupation majeure, dans tous les cas, semblait être que le Japon réagisse en tentant d'augmenter ses exportations au Canada¹³.

La situation se détériora au cours du printemps et des premiers mois de l'été. Au début du mois d'août, le gouvernement de Washington conclut qu'il fallait agir. Les pays européens et le Japon s'opposaient à la réévaluation de leurs devises que suggéraient les États-Unis bien que l'Allemagne de l'Ouest et les pays de la zone du mark allemand, incapables de contrer les pressions à la hausse sur leurs devises, eussent permis une légère réévaluation au mois de mai. Le Canada, de son côté, avait déjà décidé de laisser son dollar flotter au mois de juin 1970. Les États-Unis ne pouvaient pas considérer la possibilité d'une dévaluation du dollar parce qu'une telle initiative, prise juste avant le début de la campagne électorale de 1972, aurait été un suicide politique pour

9. Lawrence KRAUSE, « A Passive Balance of Payments' Strategy for the U.S. », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, 1970, pp. 339-368 aux pp. 351-352 ; Fred BERGSTERN, « Crisis in U.S. Trade Policy », *Foreign Affairs*, vol. 49, 1971, pp. 619-635 aux pp. 610 et 625 ; Harold B. MALGREN, « Coming Trade Wars », *Foreign Policy*, vol. 1, 1970-71, pp. 115-143.

10. Les droits de tirage spéciaux sont une monnaie supplétive qui est attribuée aux États membres du Fonds monétaire international proportionnellement à leur quota audit fonds.

11. *Financial Post*, 6 février 1971.

12. *Financial Post*, 15 mai 1971.

13. *Financial Times of Canada*, 15 mars 1971 ; *Financial Post*, 20 mars 1971.

le président Nixon. « Si Washington ne peut pas dévaluer – écrivaient les éditeurs du *Financial Times of Canada* une semaine avant l'imposition de la surtaxe –, il devra trouver d'autres moyens (...) Dans une économie qui ne fonctionne pas à plein régime, avec trop de chômage et trop d'importations, il est inévitable que les politiciens décident d'imposer des barrières à l'importation. » On ne devrait pas être trop surpris de la capacité prédictive des éditeurs de ce journal puisque la proposition d'une surtaxe à l'importation et d'un abattement fiscal sur les exportations venait d'être faite à Washington – comme le rapportait le même journal – par le président du Comité des voies et moyens du Congrès, Wilbur Mills¹⁴.

Rétrospectivement, il semble évident que tous ces signes auraient dû fournir une nette indication que les États-Unis étaient sur le point d'adopter une politique commerciale plus restrictive. Dès lors, il ne pouvait y avoir d'autres interprétations, d'autant plus qu'il y avait consensus parmi les économistes les plus réputés et parmi d'autres observateurs de la scène économique internationale. Cependant, quand la surtaxe fut annoncée, les décideurs canadiens furent obligés de reconnaître qu'ils « n'auraient jamais pensé que les États-Unis puissent adopter une mesure commerciale¹⁵ ». La surprise fut en vérité double : que les États-Unis imposeraient une surtaxe afin de combler leur déficit était inattendu ; que cette surtaxe s'appliquât aussi au Canada fut un véritable choc. Cette distinction est importante puisque la raison de la deuxième surprise, c'est-à-dire l'image de la « relation particulière » semble avoir été aussi à l'origine de la première.

II – La question de la reconnaissance du problème. Pourquoi les décideurs canadiens furent-ils pris par surprise ?

La première surprise peut s'expliquer par des « distorsions cognitives » (*cognitive biases*) bien connues, par exemple ce qu'on appelle la « distorsion de représentativité » (*representativeness bias*)¹⁶. Les États-Unis avaient surtout utilisé jusqu'au mois d'août 1971 des mesures financières pour remédier aux problèmes de leur balance des paiements. Par conséquent, la perception prédominait parmi les décideurs canadiens qu'il était fort improbable que Washington se tourne tout d'un coup vers des mesures commerciales. Même s'il est vrai que le gouvernement américain avait pris en considération l'imposition d'une surtaxe à l'importation en 1968, il s'agissait simplement d'un plan de contingence au cas où un accord n'aurait pas été trouvé avec ses principaux partenaires commerciaux. L'imposition unilatérale d'une surtaxe, en d'autres mots, semblait être une arme de dernier recours, à utiliser seulement si toutes les tentatives de coopération avaient échoué. L'utilisation de barrières tarifaires, en plus, était en contradiction avec les principes fondamentaux des relations

14. *Financial Times of Canada*, 9 août 1971.

15. Entrevue 1.

16. Amos TVERSKY et Daniel KAHNEMANN, « Subjective Probability: A Judgment of Representativeness », *Cognitive Psychology*, vol. 5, 1973, pp. 207-232.

économiques internationales professés par les États-Unis, c'est-à-dire le libre commerce et la coopération.

Il semblerait en effet que les décideurs canadiens soient arrivés à une conclusion prématurée concernant les mesures futures des États-Unis sur la base de leur comportement dans le passé. Comme le nota un fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures, « la surtaxe à l'importation arriva tout d'un coup. Il n'y a pas eu de consultation préalable¹⁷ ». Autrement dit, le modèle des initiatives adoptées par les États-Unis pendant la période 1958-1971 (mesures financières, coopération volontaire ou demi-forcée), semble avoir amené les décideurs canadiens à établir certaines hypothèses concernant le comportement du gouvernement américain. Ces hypothèses s'étaient fortement enracinées et avaient influencé l'interprétation de l'information subséquente. Comme le note le psychologue politique Robert Jervis, « ce problème devient plus grave quand les observateurs surestiment l'importance des caractéristiques et prédispositions internes sur les décisions de l'acteur en question et en même temps sous-estiment l'influence du contexte dans lequel ces décisions sont prises¹⁸ ». Si jusqu'en 1971 les États-Unis n'avaient pas adopté des mesures commerciales, ce n'était pas seulement à cause de leur philosophie économique mais aussi parce que jusqu'à ce moment-là ils avaient eu la possibilité de pousser leurs partenaires commerciaux à leur faire des concessions.

Au début de l'été 1971, ce contexte avait changé. Le point central n'était pas, comme le soutenait un économiste américain qui s'opposait à la surtaxe, « qu'il n'y avait pas d'évidence que les détenteurs de dollars à l'étranger avaient été pris de panique avant le 15 août et menaçaient d'une ruée sur l'or », c'est-à-dire que le système monétaire international ne risquait pas de s'effondrer immédiatement¹⁹. Le fait le plus important était que les pays européens et le Japon n'étaient plus disposés à faire des concessions « volontaires » (c'est-à-dire à réévaluer leurs devises et à mettre fin à ce que le gouvernement américain considérait comme des pratiques commerciales inéquitables). En conséquence, les États-Unis étaient obligés d'avoir recours à de nouvelles mesures pour faire pression sur ces pays. En outre, le gouvernement américain n'était pas seulement préoccupé de l'avenir du système monétaire international mais aussi de l'état de sa balance commerciale. La surtaxe était aussi conçue comme une arme pour négocier un nouveau taux de change avec ces pays afin d'améliorer la balance commerciale américaine. Ceci fut clairement affirmé par le président Nixon le 15 août, lors de l'annonce de la surtaxe : « L'imposition de la surtaxe est une mesure temporaire (...) afin d'assurer que la compétitivité des produits américains ne soit pas désavantagée à cause de taux de change irréalistes. Lorsque ce traitement défavorable prendra fin, la

17. Entrevue l.

18. Robert JERVIS, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976, p. 274.

19. Fred BERGSTEN, « The New Economic and U.S. Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 50, 1972, pp. 199-222.

surtaxe le fera aussi²⁰. » Donc, bien qu'au mois d'août 1971 le contexte dans lequel le gouvernement américain opérait eût changé, il semblerait que les postulats canadiens concernant les déterminants du comportement américain étaient au contraire restés les mêmes.

Cependant, la raison principale pour laquelle les décideurs canadiens furent incapables de prévoir l'imposition de la surtaxe fut, paradoxalement, qu'ils ne pensaient pas qu'une telle mesure puisse jamais s'appliquer au Canada. La certitude que le Canada serait toujours en mesure d'obtenir un traitement de faveur semble, en d'autres mots, avoir été responsable du fait que les décideurs canadiens aient prêté peu d'attention aux signes indiquant des changements dans la politique de la balance des paiements des États-Unis. Ce qui rendait les Canadiens si confiants, et par conséquent relativement négligents, était leur conviction que la relation entre les deux pays était une « relation particulière ».

A — La « relation particulière »

La relation entre le Canada et les États-Unis est, selon une image populaire, une relation « entre amis²¹ ». Bien que l'anti-américanisme fasse sans doute partie – l'on pourrait même affirmer qu'il en est le fondement même – de l'identité canadienne, l'historien Jack L. Granatstein a récemment remarqué, qu'au Canada, l'anti-américanisme, « à moins qu'il soit exploité par des groupes économiques, politiques ou culturels pour leur buts particuliers », a toujours eu un caractère « unique » et « bénin », très différent de celui qu'on retrouve ailleurs dans le monde. Granatstein le définit comme « à la fois, un dédain et une crainte des activités militaires, politiques, culturelles et économiques » mêlées à « un soupçon – et parfois un peu plus – d'envie de la grandeur, de la richesse, et du pouvoir de la République et de ses citoyens, ainsi qu'une touche d'inconfort envers les excès qui semblent marquer la vie américaine²² ». L'anti-américanisme canadien, donc, ne serait qu'une timide sensation de malaise vis-à-vis des voisins du sud.

En effet, écrivant à l'époque où le nationalisme canadien et l'anti-américanisme semblaient être à leur apogée, John Sigler et Dennis Golesky rapportaient qu'il n'y avait pas « d'évidence pour appuyer la thèse de l'existence d'un anti-américanisme grimpant chez les Canadiens » et que « ceux-ci se sentaient plus proches des États-Unis que de n'importe quel autre pays ».

20. Cité dans Arthur F. W. PLUMPTRE, *Three Decades of Decision. Canada and the World Monetary System, 1944-1975*, Toronto, McClelland & Stewart, 1977, p. 245.

21. *Between Friends/Entre amis* est aussi le titre d'un livre de photographies de vie le long de la frontière entre les deux pays publié par le gouvernement du Canada à l'occasion du bicentenaire des États-Unis.

22. Jack L. GRANATSTEIN, *Yankee Go Home? Canadians and Anti-Americanism*, Toronto, HarperCollins, 1996, p. 4. Pour une analyse des perceptions québécoises, voir Yvan LAMONDE, *Ni avec eux ni sans eux : le Québec et les États-Unis*, Montréal, Nuit blanche éditeur, 1996, ainsi que « Symposium : L'américanité du Québec », *Politique et Société*, 18, 1, 1999, pp. 89-164.

Un sondage Gallup fait à la même époque rapportait que 75 % des Canadiens pensaient que les États-Unis étaient le meilleur ami du Canada²³.

La même image semble avoir dominé chez les décideurs canadiens. Selon une étude menée en 1975 et analysant les perceptions de hauts fonctionnaires concernant la relation entre le Canada et les États-Unis, 60 % étaient d'accord avec l'affirmation : « les États-Unis sont le meilleur ami du Canada ». La plupart de ceux qui se déclaraient en désaccord ne nommaient aucun autre pays. En conséquence, « dans la mesure où les décideurs canadiens regard[aient] les acteurs internationaux en termes d'amis et d'ennemis, les États-Unis, [n'avaient] pas de sérieux rivaux pour le poste de mieux aimé ». Quand on leur demandait de sélectionner un terme pour définir le rôle que les États-Unis jouaient dans leur relation avec le Canada, presque 50 % choisissaient le terme « partenaire » et 60 % ne percevaient aucune différence importante dans les intérêts des deux pays. Des 40 % qui percevaient des différences importantes, seulement 8 % faisaient référence à des questions économiques, et de surcroît en termes très vagues. Les auteurs de ce sondage soulignaient aussi que les réponses des fonctionnaires les plus importants, c'est-à-dire ceux du ministère des Affaires extérieures et du ministère de l'Industrie et du Commerce, étaient encore plus accentuées que celles de l'échantillon au total. Des entrevues avec les membres et les anciens membres du cabinet révélaient « qu'à ce niveau, les États-Unis étaient encore davantage vus comme le meilleur ami du Canada et prêts à lui accorder un traitement de faveur, maintenant comme dans le passé ». Enfin, il semblerait que même le premier ministre Pierre Trudeau, au moins au début de sa carrière politique, « voyait les États-Unis comme le meilleur ami et allié du Canada²⁴ ».

Les résultats de ces sondages sont très importants. Les événements d'août 1971, en fait, précipitèrent une réévaluation de la relation avec les États-Unis. Si en 1975, l'année où les sondages ont eu lieu, un pourcentage si haut de décideurs canadiens percevait encore les États-Unis comme le meilleur ami du Canada, l'on peut légitimement postuler que ce pourcentage était encore plus élevé avant les événements d'août 1971, ou que l'image était tellement enracinée qu'elle ne fut pas modifiée de façon marquante par ces événements. Quel que soit le cas, on peut conclure que l'image de la « relation particulière » entre le Canada et les États-Unis était au centre de l'environnement cognitif et opérationnel des décideurs canadiens. Cette image semble avoir influencé autant l'interprétation que l'importance accordée à l'information concernant les possibles initiatives américaines avant le 15 août, ainsi que le choix des décisions prises par la suite.

23. John SIGLER et Dennis GOLESKY, « Public Opinion on United States-Canadian Relations », *International Organization*, vol. 28, 1974, pp. 637-668 à la p. 666. Pour le sondage Gallup, voir *Le Devoir*, 9 juillet 1980.

24. Peyton LYON et David LEYTON-BROWN, « Image and Policy Preference : Canadian Elites Views on Relations with the United States », *International Journal*, vol. 32, 1977, pp. 640-671 à la p. 666. La vision de Trudeau est rapportée par Bruce THORDARSON, *Trudeau and Foreign Policy: A study in Decision-Making*, Toronto, Oxford University Press, 1972, p. 66.

À ce point, une clarification s'impose. Évidemment, personne ne pourrait nier que le Canada ait une « relation particulière » avec les États-Unis, dans le sens que le pays se trouve dans une position unique vis-à-vis de son voisin du sud. Comme l'explique un fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures, « Nous partageons le même continent, 70 % de nos exportations vont aux États-Unis, etc.²⁵. » Cependant, dans le contexte particulier qui nous occupe, « relation particulière » implique aussi le fait que le Canada s'attend, à cause de cette situation, à être traité de façon différente, c'est-à-dire avec plus de considération, par les États-Unis. Selon la définition de Stephen Clarkson, la « relation particulière » était « une attitude tacite qui se caractérisait par la façon dont les États-Unis traitaient le Canada et la réponse du Canada à ce traitement, plutôt qu'une série de normes régissant la façon dont les deux pays se comportaient l'un envers l'autre²⁶ ».

Des historiens canadiens retracent l'origine de la « relation particulière » à partir de la coopération militaire entre les deux pays pendant la Première Guerre mondiale. Elle se consolida pendant la Deuxième Guerre mondiale et fut renforcée par le grand réseau de mécanismes formels et souvent informels (c'est-à-dire la base de ce qu'on a souvent appelé « diplomatie tranquille ») que les deux pays utilisèrent pour gérer leurs relations pendant les années cinquante²⁷. En 1965, l'image de la « relation particulière » et surtout l'idée de l'exemptionnalisme qui lui était rattachée furent codifiées, pour ainsi dire, dans les recommandations du rapport Heeney-Merchant.

Dans un passage presque prophétique, le rapport affirmait que « si les États-Unis trouvaient nécessaire de réduire les importations, l'impact d'une telle mesure, en absence d'un allègement, serait particulièrement grave au Canada » et, en conséquence, le rapport exhortait les États-Unis à être « toujours vigilants, pendant tout le processus de formulation des politiques et de prise de décision, afin de mesurer l'impact de ses politiques sur le Canada ». Le rapport soulignait aussi le besoin de consultation, particulièrement « chaque fois qu'un des deux gouvernements serait en train de formuler des politiques importantes ou de planifier des actions qui allaient avoir un impact important sur l'autre ». Dans ces cas-ci, « la responsabilité de commencer le processus consultatif relèverait du pays qui était sur le point d'agir » et « tout effort devrait être fait afin d'amorcer le processus de consultation le plus tôt

25. Entrevue 1.

26. Stephen CLARKSON, *Canada and the Reagan Challenge. Crisis in the Canadian-American Relationship*, Ottawa, Canadian Institute for Economic Policy, 1982, p. 6. Voir aussi Charles F. DORAN, *Forgotten Partnership. U.S.-Canada Relations Today*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1984, pp. 74-84. Doran fait une distinction entre « relation particulière » entendue comme « structure » de la relation et comme « politiques » suivies par les deux pays.

27. À propos des origines de l'image de la « relation particulière », voir Robert D. CUFF et Jack L. GRANATSTEIN, *Ties that Bind. Canadian-American Relations in Wartime From the Great War to the Cold War*, deuxième éd., Toronto, Samuel Stevens Hakkert & Company, 1977, p. 21. À propos de l'idée de l'exemptionnalisme, voir Edelgard E. MAHANT et Graeme MOUNT, *An Introduction to Canadian-American Relations*, Toronto, Methuen, 1984, p. 12.

possible pour que chaque pays ait suffisamment de temps pour prendre en considération les vues et les intérêts de l'autre²⁸ ». Les décideurs canadiens semblent s'être comportés comme si ces recommandations étaient devenues une caractéristique permanente et non changeable du comportement américain envers le Canada.

Il faudrait souligner que l'image de la « relation particulière » avait aussi une signification politique. En effet, la promotion de cette image pourrait être vue comme le premier moyen que le gouvernement canadien adopta comme réponse à la préoccupation croissante du public canadien concernant la dépendance de l'économie canadienne à l'égard des États-Unis²⁹. Dans les années soixante, comme le nationalisme économique n'était pas encore un problème politique de premier rang, le gouvernement canadien pouvait se limiter à gérer ce problème au niveau des mots en promouvant l'image de la « relation particulière ». L'impact sur le Canada des politiques américaines de balance des paiements pendant les années soixante était sans doute une indication du degré de vulnérabilité du pays et renforçait les sentiments nationalistes. Le fait que le Canada réussit à obtenir des exemptions, néanmoins, donnait l'impression que les États-Unis traitaient véritablement leur voisin du nord avec une considération spéciale. Ce qui renforçait l'image de la « relation particulière » en lui donnant un caractère d'immuabilité³⁰. Cette image s'enracina à tel point que les décideurs canadiens eux-mêmes l'intériorisèrent. Et en 1971 ils devinrent les victimes de leur propre rhétorique.

Deux distorsions cognitives semblent être étroitement liées à l'existence de cette image. La première est ce qu'on appelle la « distorsion de la centralité » (*centrality bias*), c'est-à-dire la propension des décideurs canadiens à se voir comme ayant une importance centrale dans les choix des États-Unis. Comme Jervis le suggère, « une grande préoccupation pour un problème peut créer une espèce de rétrécissement du champ visuel ». Les perceptions du preneur de décision deviennent plus étroites, « pas dans le sens qu'il examine les informations sur une gamme plus restreinte de sujets mais dans le sens qu'il postule que l'autre est en train de se concentrer sur le même problème que lui ». Ainsi, il devient « difficile pour lui de comprendre que l'autre est en train de jouer un jeu complètement différent³¹ ». Dans ce cas spécifique, les déci-

28. Arnold D. P. HEENEY et Livingston T. MERCHANT, *Canada and the United States: Principles for a Partnership*, Ottawa, Department of External Affairs, 28 juin 1965, pp. 23, 32, 45-46 et 50.

29. Voir, entre autres, Ian LUMSDEN (dir.), *Close to the 49th parallel etc. The Americanization of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1970; James LAXER et Robert LAXER, *The Liberal Idea of Canada*, Toronto, Lorimer, 1977; Philip RESNICK, *The Land of Cain: Class and Nationalism in English Canada: 1945-1975*, Vancouver, New Stars Books, 1977.

30. Les choses en effet n'étaient pas si simples. Dans le cas de l'IET, par exemple, le Mexique et Israël avaient reçu une exemption dès le début alors que le Canada fut obligé de la demander. Les États-Unis en outre la concédèrent seulement après qu'ils comprirent que l'impact négatif de l'IET sur l'économie canadienne pouvait avoir des répercussions encore plus négatives sur leur dollar. Par ailleurs, le Canada, comme on l'a déjà remarqué, fut obligé de faire des concessions en retour.

31. Robert JERVIS, *op. cit.*, p. 212.

deurs canadiens étaient «tellement pro-Américains», comme l'affirmaient quelque peu crûment les éditeurs du *Globe and Mail*, «qu'ils n'étaient pas capables de voir la situation telle qu'elle était³²».

La deuxième distorsion cognitive en question est la tendance à sous-estimer l'évidence de la menace à cause d'un sentiment de confiance. Comme Dean Pruitt l'affirme, «la perception d'une menace est déduite de deux types d'évidence : évidence de capacité de faire du mal et évidence de l'intention de le faire. Les deux doivent être présentes avant qu'un pays puisse être perçu comme une menace». Les déductions, à leur tour, «sont en partie basées sur l'évidence et en partie sur les prédispositions qui influencent l'interprétation de l'évidence³³». La prédisposition des décideurs canadiens était celle d'avoir confiance dans les États-Unis étant donné leur image de la «relation particulière». Ils ne pouvaient pas imaginer que les États-Unis puissent prendre des initiatives susceptibles de nuire au Canada, ou du moins, en prendre sans les avertir au préalable de façon qu'on puisse trouver ensemble une solution satisfaisante. Ainsi, même si les décideurs canadiens étaient parfaitement conscients de la capacité américaine de leur faire du mal, il était plus difficile pour eux de voir une intention de la part des États-Unis d'en faire. Cette difficulté était encore plus grande à cause de la faiblesse et de l'ambiguïté de l'évidence ainsi que de l'envergure de leur prédisposition.

L'envergure de cette prédisposition est révélée par le fait que, bien que les Canadiens aient pris occasionnellement en considération la possibilité que les États-Unis puissent mettre fin à «quelques-unes des exemptions dont le Canada jouissait», en général ils ont travaillé à partir du postulat qu'on ne les toucherait pas. Comme Trudeau lui-même l'aurait plus tard reconnu, les Canadiens tinrent les exemptions et les États-Unis pour acquis³⁴. Au mois de mars 1971, par exemple, pendant que le Sénat américain était en train de considérer de possibles modifications et prolongement de l'IET, le *Financial Post* exprima des préoccupations concernant la possibilité que le Canada puisse continuer à jouir d'une exemption. «Il n'y a pas d'évidence – le journal concluait de façon rassurante – que les États-Unis ne soient pas prêts à nous concéder une continuation de l'exemption.» Les décideurs canadiens, de leur côté, ne percevaient pas le besoin de demander une continuation de l'exemption. Comme le rapportait le même journal, ils pensaient, «qu'un peu de vigilance [était] tout ce qui [était] nécessaire pour protéger les intérêts canadiens», leur postulat étant que si l'IET était prolongée, l'exemption le serait aussi³⁵. La question de savoir s'il y avait quelque évidence que les États-Unis

32. *The Globe and Mail*, 5 novembre 1971.

33. Dean G. PRUITT, «Definition of the Situation as a Determinant of International Action», dans Herbert C. KELMAN (dir.), *International Behaviour: A Socio-Psychological Analysis*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1965, pp. 393-432 à la p. 400.

34. *The Financial Post*, 6 février et 15 mai 1971. Le commentaire de Trudeau est dans Roger F. SWANSON (dir.), *Canadian-American Summit Diplomacy 1923-1973. Selected Speeches and Documents*, Toronto, McClelland & Stewart, 1975, p. 288.

35. *The Financial Post*, 27 mars 1971.

fussent prêts à continuer à concéder l'exemption, ne fut jamais soulevée. Pourtant, il n'est pas suffisant, comme Jervis le suggère et comme les décideurs canadiens le firent, de se demander « quel comportement de la part des [autres] on prendrait comme preuve pour nous faire changer nos postulats interprétatifs³⁶ ». Il faudrait aussi se demander quel comportement de la part des autres on prendrait comme preuve pour continuer à travailler selon les mêmes postulats interprétatifs. Si les décideurs canadiens s'étaient posés cette question, ils auraient probablement donné plus de poids au fait que le Comité des finances du Sénat américain avait recommandé dans un de ses rapports que si l'excédent commercial du Canada avec les États-Unis continuait, Washington « pourrait reconsidérer l'exemption³⁷ ».

La « distorsion de la centralité » et la prédisposition des décideurs canadiens à avoir confiance sont aussi bien révélées par leurs réactions à l'imposition de la surtaxe. Des cas de net refus de croire à des nouvelles contredisant des images bien ancrées sont plutôt fréquents en politique internationale³⁸. Les décideurs canadiens ne firent pas exception. Leur « premier instinct » fut de penser « qu'il devait y avoir eu erreur » et que « sûrement le Canada avait été inclus seulement par accident dans les mesures de Nixon³⁹ ». Le ministre des Affaires extérieures, Mitchell Sharp, reçut la nouvelle pendant qu'il se reposait au retour d'un voyage en Europe : « J'ai reçu un appel de la Maison-Blanche – remarqua-t-il – ; j'ai pensé qu'il s'agissait d'un rêve⁴⁰. » Les décideurs canadiens tendaient aussi à regarder la surtaxe comme une atteinte directe plutôt que comme une mesure qui faisait partie d'une stratégie globale visant à redresser la balance des paiements américaine. « Comment pouvaient-ils nous traiter ainsi ? » s'étonnait un fonctionnaire du ministère de l'Industrie et du Commerce. « Nous étions des amis, nous n'étions pas responsables de leurs problèmes. Ils ne nous ont même pas avertis à l'avance ; ils ne nous ont pas consultés, nous l'avons appris des journaux⁴¹. » Plus tard, ils ont eu tendance à attribuer toute l'affaire à la personnalité du secrétaire du Trésor, John Connally, « un ressortissant du Texas qui semblait ne pas comprendre et ne pas se préoccuper des conséquences des ses actions sur la relation entre le

36. Robert JERVIS, *op. cit.*, p. 112.

37. *Financial Times of Canada*, 5 avril 1971. Le solde du compte courant canadien avec les États-Unis présentait un déficit de 219 millions de dollars (alors qu'il avait toujours présenté un déficit d'environ \$1,5 milliard pendant la période 1963-65). Ce changement était dû totalement à une amélioration du solde commercial étant donné que le solde des invisibles (services, revenus de placements tels que intérêts et dividendes) était toujours déficitaire et que ce déficit avait doublé depuis 1963-65. Puisque le solde du compte capital était toujours positif, le solde total lui aussi présentait un excédent. Voir H. Lukin ROBINSON, *op. cit.*, pp. 179-180.

38. Pour des exemples, voir Robert JERVIS, *op. cit.*, p. 144.

39. Peter DOBELL, *Canada in World Affairs*, vol. XVII, 1971-1973, Toronto, Canadian Institute for International Affairs, 1985, p. 15 ; Robert BOTHWELL, *Canada and the United States. The Politics of Partnership*, Toronto, University of Toronto Press, 1992, p. 107.

40. *The Globe and Mail*, 17 août 1971.

41. Entrevue 2.

42. Peter DOBELL, *op. cit.*, p. 3.

Canada et les États-Unis⁴² ». Apparemment, Connally aurait aussi voulu éliminer le pacte de l'automobile ; celui-ci aurait été sauvé à la dernière minute grâce à l'intervention d'un fonctionnaire du Département d'État, Julius Katz, qui avait travaillé sur ce dossier ; quand Katz informa ses collègues à Ottawa de cet incident, ceux-ci « eurent tendance à ne pas le croire⁴³ ».

En conclusion, il semblerait que l'incapacité des décideurs canadiens à anticiper les mesures du gouvernement de Washington pourrait être expliquée par des distorsions cognitives liées à l'image centrale de la « relation particulière ». Comme Jervis le soutient, « certaines images sont particulièrement résistantes au changement (...) [ou pire] changent seulement suite à des événements spécifiques alors qu'il est trop tard⁴⁴ ». L'image de la « relation particulière » semble être un de ces cas. Le Canada avait souvent obtenu un traitement de faveur de la part des États-Unis et donc l'image de la « relation particulière » s'était bien enracinée. Le peu d'information indiquant la possibilité que les États-Unis cessent de traiter le Canada avec la même faveur ne pouvait pas tout d'un coup effacer ou même simplement remettre en question cette image. Les décideurs canadiens étaient trop liés à cette image (c'est-à-dire que leur façon de percevoir la relation entre le Canada et les États-Unis s'était avérée satisfaisante et donc avait été intériorisée) pour qu'ils se laissent influencer par les dernières bribes d'information, qui étaient d'ailleurs aussi très ambigus. L'image ne pouvait être sérieusement remise en question avant même que les États-Unis aient effectivement pris des initiatives contraires aux intérêts canadiens. Mais il serait alors trop tard⁴⁵.

III – À la recherche d'options politiques

D'habitude, les décisions de politique étrangère sont examinées selon deux principaux modèles interprétatifs : 1) le modèle rationnel (*rational model*), et 2) le modèle à rationalité limitée (*bounded rationality model*). Selon ce

43. Jack L. GRANATSTEIN and Robert BOTHWELL, *Pirouette. Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, p. 65.

44. Robert JERVIS, *op. cit.*, p. 310.

45. On pourrait aussi décrire ce phénomène à l'aide du modèle cybernétique. Un des problèmes du modèle cybernétique de prise de décision est son incapacité à reconnaître des problèmes à moins qu'ils ne tombent entre deux paramètres prédéterminés. Voir John STEINBRUNNER, *The Cybernetic Theory of Decision*, Princeton, Princeton University Press, 1974. Dans le cas examiné ici, on pourrait dire que l'image de la « relation particulière » marquait le paramètre inférieur utilisé par les décideurs canadiens dans leur interaction avec les États-Unis. L'imposition de la surtaxe (c'est-à-dire le problème) ne pouvait pas être prévue parce qu'elle était au-delà de l'éventail des problèmes que le système cybernétique était programmé à reconnaître et gérer. Le problème pouvait être reconnu seulement une fois que le système avait échoué et le paramètre inférieur rétabli à un niveau plus bas. Comme Roger SWANSON l'affirme (*Intergovernmental Perspectives on the Canada-US Relationship*, New York, New York University Press, 1978, p. 3), « L'approche du président Nixon au Canada représentait un nouveau départ par rapport aux anciennes administrations. Le président Nixon et son administration tendaient à regarder les relations entre les États-Unis et le Canada comme une partie intégrale de leur politique étrangère, même comme une partie de leur stratégie globale. » Mais évidemment cela ne pouvait être clair que rétrospectivement.

deuxième modèle, la rationalité des décideurs peut être limitée soit par des facteurs psychologiques, soit par des facteurs bureaucratiques⁴⁶. La difficulté dans cette approche dichotomique est qu'elle amène à considérer toute déviance des mécanismes décisionnels propre au processus rationnel comme étant le signe d'un processus fautif attribuable à un ou plusieurs facteurs psychologiques ou bureaucratiques. Mais si l'on considère le modèle rationnel simplement comme un modèle « idéal » (à la Weber) ou « normatif » de prise de décision et non comme un modèle qui peut être fidèlement et complètement suivi dans la réalité opérationnelle, il s'ensuit que les processus décisionnels qui présentent des éléments de rationalité limitée ne peuvent plus être vus comme étant fautifs et réparables, pour ainsi dire, mais doivent être reconnus comme représentant la norme inéluctable.

Un troisième modèle qu'on a appelé « modèle polyheuristique » essaye d'intégrer les deux modèles traditionnels en soulignant les facteurs psychologiques et bureaucratiques qui inévitablement viennent influencer le processus de prise de décision en politique étrangère. Ce modèle découpe le processus de décision en deux étapes : 1) un examen préliminaire des options disponibles au cours duquel quelques-unes sont rejetées sur la base de facteurs psychologiques et bureaucratiques présents dans l'environnement opérationnel des décideurs, et 2) un processus analytique au cours duquel la meilleure option parmi celles retenues est sélectionnée. La première étape est caractérisée par un processus qui est différent de celui prévu par le modèle rationnel. Le processus de sélection des options est « non holistique », « basé sur une seule valeur », « non compensateur », « satisfaisant plutôt qu'optimal » et « sensible au rang ». « Non holistique » et « basé sur une seule valeur » signifient que les décideurs, loin d'examiner toutes les options possibles par rapport à toutes les valeurs en jeu, examinent les options de façon séquentielle et les retiennent ou les rejettent selon qu'elles atteignent ou non un seuil préétabli sur la valeur jugée critique. « Non compensateur » se réfère au fait que si une option n'atteint pas le seuil préétabli sur la valeur critique, elle est immédiatement rejetée même si son score est très haut sur les autres valeurs parce que le score total ne peut pas compenser le fait que l'option n'atteint pas le seuil préétabli sur la valeur critique. Le choix est « satisfaisant plutôt qu'optimal » parce que l'option choisie ne doit pas obtenir le plus haut score total (c'est-à-dire sur toutes les valeurs) mais doit simplement arriver au seuil préétabli sur la valeur critique. Enfin, le processus est « sensible au rang » parce que l'option choisie dépend de la valeur que les décideurs considèrent comme critique⁴⁷.

Vue à travers le modèle polyheuristique, l'analyse du processus de prise de décision ne vise plus à établir la rationalité de ce processus et des options

46. Voir Janice G. STEIN et David WELCH, « Rational and Psychological Approaches to the Study of International Conflict: Comparative Strengths and Weaknesses », dans Nehemia GEVA et Alex MINTZ (dir.), *Decision-making on War and Peace. The Cognitive-Rational Debate*, Boulder, Lynne Rienner, 1997, pp. 51-77.

47. Alex MINTZ et Nehemia GEVA, « The Polyheuristic Theory of Foreign Policy Decisionmaking », dans Nehemia GEVA et Alex MINTZ (dir.), *op. cit.*, pp. 81-101.

choisies, mais à découvrir le type de rationalité de décideurs spécifiques dans un contexte décisionnel spécifique. Dans le cas examiné ici, il semble que l'image de la « relation particulière » et la valeur de ne pas vouloir trop secouer les relations avec les États-Unis pour raisons de politique interne et étrangère, ont été les facteurs clés dans le processus de prise de décision canadien.

Une fois que les décideurs canadiens eurent compris que la surtaxe s'appliquait aussi au Canada, le gouverneur de la Banque du Canada, les sous-ministres et des hauts fonctionnaires des ministères des Finances, des Affaires extérieures et de l'Industrie et du Commerce se réunirent immédiatement à Ottawa (le premier ministre Trudeau ainsi que les principaux ministres se trouvaient alors tous à l'extérieur de la ville). Ce comité ad hoc décida que le ministre des Finances, Edgar Benson et le ministre de l'Industrie et du Commerce, Jean-Luc Pépin, iraient à Washington « réclamer des clarifications et demander une exemption⁴⁸ ». Si l'on appliquait l'approche dichotomique traditionnelle, cette décision serait vue comme étant le résultat exclusif de distorsions psychologiques, et plus précisément de la « distorsion de représentativité » et de la « distorsion de la réflexion en groupe » (*groupthink*)⁴⁹. Comme un fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures le rappela, le comité pensa que « les ministres obtiendraient sans doute une exemption sur la base du fait qu'il y avait une longue histoire d'exemptions pour le Canada ». Les sous-ministres et la plupart des autres hauts fonctionnaires sur le comité « pensaient tous que les ministres voulaient y aller, et certainement les ministres étaient du même avis, et en conséquence le comité suggéra d'y aller⁵⁰ ».

La décision du comité, néanmoins, ne devrait pas être vue comme étant simplement une espèce de réponse pavlovienne déterminée par des distorsions psychologiques. Elle fut aussi le résultat de ce qu'un fonctionnaire qui était membre du comité définissait comme « un jugement politique⁵¹ ». Les décideurs canadiens, en d'autres mots, choisirent cette option qui fut la première à être prise en considération, parce qu'elle atteignait le seuil préétabli sur la valeur qu'ils jugeaient critique, c'est-à-dire la nécessité de ne pas trop contrarier les États-Unis d'un côté et d'éviter d'attiser le feu du nationalisme canadien de l'autre.

Le sous-ministre des Finances, Simon Reisman, qui était « la personne la plus influente du comité » soutint qu'il « fallait que l'on voie les ministres aller à Washington ». Bien que l'opinion ait été exprimée qu'ils ne seraient pas capables d'obtenir une exemption, Reisman croyait que, dans tous les cas, « il

48. Entrevue 1.

49. Sur la distorsion de la « réflexion en groupe », voir Irving L. JANIS, *Victims of Groupthink: a Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*, Boston, Houghton and Mifflin, 1972.

50. Entrevue 1. Cette décision pourrait aussi être expliquée par le modèle cybernétique : aller à Washington demander une exemption faisait partie du répertoire d'opérations que les décideurs canadiens utilisaient dans leurs relations avec les États-Unis.

51. Entrevue 1.

52. *Idem*.

fallait donner l'impression qu'ils étaient quand même en train d'essayer⁵² ». Les Canadiens s'attendaient évidemment à ce que leur gouvernement prenne des mesures en réaction à la surtaxe. Le voyage à Washington, tout en faisant partie du répertoire de réponses souvent utilisées par le Canada, était perçu aussi comme la meilleure option à ce moment-là : elle pouvait être mise en œuvre immédiatement et ne comportait aucun risque. Si l'exemption était refusée, une nouvelle option serait trouvée. Et, en effet, selon le *Financial Times of Canada*, à ce moment-là « personne à Ottawa ne savait quoi faire si la surtaxe restait en vigueur⁵³ ».

Conscients que des secteurs de l'opinion publique canadienne critiqueraient la décision d'aller à Washington (le *Financial Times of Canada*, par exemple, l'appela « un réflexe conditionné »), les décideurs canadiens firent de subtiles distinctions analytiques concernant les raisons du voyage des deux ministres. Trudeau, par exemple, dans son discours à la radio et à la télévision du 20 août, affirma : « C'est pour s'assurer que le gouvernement des États-Unis sache exactement combien dur est le coup qu'il a donné au Canada que M. Benson et M. Pépin sont allés à Washington. (...) Ils ne sont pas allés chercher des traitements de faveur ou, encore moins, faire des concessions. Ils sont allés dire clairement au gouvernement des États-Unis qu'il n'y a pas de justification pour ce qu'il est en train de faire au Canada⁵⁴. »

Le requête d'une exemption se basait sur des argumentations multiples. Tout d'abord, les deux ministres firent appel à la « relation particulière ». Ensuite, ils soulignèrent que : 1) le dollar canadien flottait depuis le mois de juin 1970 et il s'était réévalué de 6 % par rapport au dollar américain ; en conséquence, on ne pouvait pas considérer le taux de change entre les deux devises comme irréaliste puisqu'il était là où le marché le voulait ; 2) le Canada n'était coupable d'aucune pratique commerciale douteuse ou discriminatoire ; 3) si en 1970 le solde commercial du Canada avec les États-Unis présentait un excédent, cela était anormal et temporaire et en tout cas cet excédent était plus que contrebalancé par le solde des invisibles, de sorte que le solde du compte courant montrait toujours un déficit⁵⁵. Ce dernier argument était une réponse à l'affirmation du président Nixon que la surtaxe visait à pousser les partenaires commerciaux des États-Unis à réévaluer leur devise et à mettre fin à leurs pratiques commerciales inéquitables. L'exemption, donc, était demandée non seulement sur la base de la « relation particulière » mais aussi sur la base du fait que, comme l'affirmait le ministre des Affaires extérieures Sharp, « le Canada n'était coupable d'aucun crime » et que par conséquent, comme Trudeau l'avait déjà dit, « il n'y a[vait] pas de justification pour ce que les États-Unis étaient en train de faire au Canada⁵⁶ ».

On pourrait affirmer que les Canadiens assumèrent par rapport aux États-Unis le rôle joué autrefois par les Méliens devant les Athéniens. Donc, ils

53. *Financial Times of Canada*, 23 août 1971.

54. Cité dans « Reactions to the United States Surcharge », *International Canada*, 2, 1971, p. 157.

55. Entrevue 1.

56. Les commentaires du ministre Sharp proviennent du *Globe and Mail*, 21 août, 1971.

devraient sans doute être conscients du fait que « dans le monde des hommes, les arguments de droit n'ont de poids que dans la mesure où les adversaires en présence disposent de moyens de contrainte équivalents et que, si tel n'est pas le cas, les plus forts tirent tout le parti possible de leur puissance, tandis que les plus faibles n'ont qu'à s'incliner⁵⁷ ». Tout d'abord, les mesures du 15 août étaient une tentative de la part des États-Unis de redresser leur déficit commercial. La requête pour un réarrangement des taux de change et la cessation de pratiques commerciales inéquitables étaient simplement un moyen pour atteindre ce but. En conséquence, la profession d'innocence du Canada était sans rapport dans ce contexte. Deuxièmement, « si l'exemption avait été demandée avant son imposition, on aurait peut-être pu l'obtenir, mais une fois qu'elle était en place, ce n'était pas réaliste de s'attendre à un traitement de faveur. Cela aurait été discriminatoire et donc contre les règles du GATT ». Troisièmement, « l'on ne pouvait pas s'attendre à ce que les États-Unis exemptent quiconque ; parce que, si l'on décide de donner une exemption, on risque de devoir en accorder d'autres par la suite ; en plus ce n'était pas dans le caractère de Connally de faire des exemptions. Il était un négociateur extrêmement dur et il n'était pas de son intention de revenir sur sa décision une semaine plus tard⁵⁸ ». En dernier lieu, pour chaque exemption obtenue dans le passé, le Canada avait été obligé de payer un prix ; chaque fois l'exemption avait demandé plus de temps et d'efforts et chaque fois le prix avait été plus élevé. Il n'y avait donc pas de raison de s'attendre que cette fois l'exemption serait obtenue simplement parce que « le Canada n'était pas coupable ». Ces considérations furent faites très tôt par des fonctionnaires à l'intérieur du comité⁵⁹. Néanmoins, l'option de demander une exemption fut choisie parce que les décideurs canadiens n'étaient pas en train de sélectionner une option sur la base de plusieurs valeurs. Conséquemment, la probabilité de succès de l'option choisie avait une importance relative. Ce qui était le plus important était de donner l'impression aux Canadiens que le gouvernement était en train de réagir avec promptitude, et de signaler aux États-Unis que le Canada était fidèle aux conventions de la « relation particulière ».

Connally rencontra les ministres canadiens Benson et Pépin le 18 août et « il les assura qu'il examinerait la position du Canada ». Une semaine plus tard, n'ayant pas encore reçu de réponse, Ottawa décida d'envoyer une autre délégation à Washington pour renouveler sa requête. Celle-ci aussi revint les mains vides⁶⁰. Reisman, le chef de la délégation, affirma à son retour que le Canada avait néanmoins réussi à créer « une meilleure compréhension de ses problèmes parmi les fonctionnaires américains » et ajouta que, de toute façon, « on ne s'était jamais attendu à une solution immédiate⁶¹ ». Bien « qu'aucun

57. Thucydide, *La Guerre du Péloponnèse* (traduit par Denis Roussel), Paris, Gallimard, 1964, tome 2, pp. 119-120.

58. Entrevue 1.

59. *Idem*.

60. *The Globe and Mail*, 19, 26 et 27 août 1971.

61. *Canadian News Facts*, 1971, p. 684.

fonctionnaire américain ne donnât jamais aucune assurance que le Canada obtiendrait une exemption⁶²», les politiciens canadiens continuèrent à affirmer publiquement qu'elle était sur le point d'être annoncée. Ainsi, le 8 septembre, Benson affirmait que «le gouvernement des États-Unis sembl[ait] avoir été convaincu par les argumentations canadiennes» simplement sur la base du fait que «le Canada n'avait pas encore reçu un refus définitif à sa demande». Pépin était encore plus créatif quand il affirmait que le Canada serait le premier pays à obtenir une exemption totale ou partielle aussitôt que les États-Unis «auraient réussi à progresser dans leurs négociations avec des pays autres que le Canada». Même après que Connally eut dissipé tout espoir d'exemption à la réunion du Groupe des Dix à Londres le 16 septembre, Benson continuait à affirmer : «Les États-Unis ne vont pas faire de concessions en ce moment, mais ils ne sont pas en train de dire qu'ils n'en feront pas par la suite» et que le Canada obtiendrait une exemption «avant n'importe quel autre pays⁶³».

On pourrait bien sûr interpréter ces déclarations comme le résultat d'un paradigme interprétatif qu'on ne pouvait facilement remettre en question. Mais elles étaient aussi sans doute une façon de gérer la crise sur le front domestique. Il semble clair, en effet, que les décideurs canadiens ne se faisaient aucune illusion à propos de l'exemption, surtout après le retour de la deuxième délégation envoyée à Washington. Selon le *Financial Post*, une division existait parmi les décideurs : «Les optimistes prédisent que dans une semaine ou deux les États-Unis (...) auront enlevé la surtaxe, au moins de façon sélective. Mais il y a aussi les pessimistes qui regardent les choses de façon différente. Ceux-ci affirment que le secrétaire du trésor Connally a montré la semaine dernière non seulement combien il est dur mais aussi jusqu'où les États-Unis sont prêts à aller⁶⁴.»

Si une telle division existait effectivement à Ottawa, le point de vue des pessimistes doit l'avoir emporté très rapidement parce qu'immédiatement après le retour de la première délégation on commença la rédaction d'un plan pour faciliter l'ajustement de l'industrie canadienne aux effets de la surtaxe. L'adoption de «la loi de soutien de l'emploi» qui fut présentée à la Chambre des communes le 7 septembre, représentait, de toute façon, un ajustement à une situation créée par les États-Unis et non une stratégie de réponse à l'initiative américaine⁶⁵.

62. Entrevue 1.

63. Les commentaires de Benson et Pépin proviennent du *Globe and Mail*, 9 et 17 septembre 1971.

64. *The Financial Post*, 28 août 1971.

65. La «loi de soutien de l'emploi» alloua 80 millions de dollars aux entreprises qui en 1970 avaient exporté au moins 20 % de leur production aux États-Unis; 190 millions furent alloués au mois de novembre.

Ayant compris que la demande d'exemption ne serait pas satisfaite⁶⁶, les décideurs canadiens considérèrent deux options : 1) se rallier aux pays de la Communauté européenne et au Japon et continuer d'essayer de convaincre les États-Unis de supprimer la surtaxe ; et 2) se rallier aux États-Unis et essayer de convaincre les autres pays d'accepter les demandes de Washington. La première option avait été suggérée par plusieurs au tout début de la crise. Le leader du Nouveau Parti Démocratique, David Lewis, avait recommandé que le gouvernement canadien s'aligne avec les autres pays afin de montrer la détermination nécessaire pour forcer Washington à changer sa politique⁶⁷. Le *Financial Times of Canada*, tout en critiquant la décision d'envoyer les ministres canadiens à Washington « le chapeau dans la main », avait écrit que la place de Benson était « dans le Groupe des Dix (qu'il présidait à l'époque) et non pas dans la salle d'attente du bureau de Connally⁶⁸ ». Cette option fut néanmoins mise de côté.

La raison de ce choix pourrait avoir été psychologique au tout début. Un fonctionnaire canadien mentionna, par exemple, « que cela aurait été un mauvais geste que de s'aligner avec la Communauté européenne ou d'avoir recours au GATT ; si l'on a une relation particulière, on commence par parler entre amis⁶⁹ ». Une fois qu'il devint clair que l'exemption ne viendrait pas, la raison de continuer à laisser cette option de côté devint purement analytique. Son adoption aurait exigé un changement profond dans le cadre traditionnel des relations entre les deux pays et aurait présenté un nombre d'impondérables limités au début à la sphère économique mais qui auraient par la suite pu s'étendre aussi à d'autres domaines. Les décideurs canadiens, surtout les fonctionnaires des ministères des Finances et de l'Industrie et du Commerce, tout en reconnaissant les défauts de la relation telle qu'elle existait, n'étaient pas prêts à s'embarquer dans ce genre de modification radicale de leur politique. Pour ce qui était des possibilités de succès, cette option présentait un grand nombre d'incertitudes (en premier lieu la difficulté de bâtir un front uni de pays aux intérêts différents et ayant des relations différentes avec les États-Unis) ainsi qu'un danger de déclencher une guerre commerciale. Les décideurs canadiens en plus avaient reçu l'assurance que la surtaxe serait supprimée aussitôt que les principaux partenaires commerciaux des États-

66. Des commentaires publics faits à la fin du mois d'août et au début de septembre pourraient être interprétés comme un signe que les décideurs canadiens furent très lents dans l'adoption d'une nouvelle option. Le 24 août, par exemple, en réponse à la question sur ce que ferait le Canada si l'exemption n'était pas obtenue, Benson déclara : « Le Canada est un pays libre. Nous pouvons faire tout ce que nous voulons (...) ; il n'y a pas de limite à ce que nous pouvons faire ». Trudeau ironisa sur le fait que le Canada « avait plein de choix, de l'intégration avec les États-Unis jusqu'à une guerre totale, et tout ce qui pouvait être entre ces deux options ». Voir *the Globe and Mail*, 25 août et 24 septembre 1971. Mais il semble plus probable que la nouvelle option fut choisie immédiatement après le retour de la première délégation de Washington et que les politiciens canadiens étaient simplement réticents à parler trop ouvertement de leur nouvelle option.

67. *The Globe and Mail*, 21 août 1971.

68. *The Financial Times of Canada*, 23 août 1971.

69. Entrevue 2.

Unis auraient décidé de réévaluer leurs devises par rapport au dollar américain. Ceci rendait la deuxième option beaucoup plus attrayante.

En plus d'être conforme avec le cadre existant des relations avec les États-Unis, la deuxième option évitait aussi d'encourager l'anti-américanisme au Canada. Les ministres du Commerce provinciaux étaient les plus préoccupés des réactions de Washington à la montée du nationalisme canadien. Pendant une réunion avec le ministre fédéral Pépin, le 2 septembre, ils exhortèrent le gouvernement fédéral à essayer de contenir la montée de l'anti-américanisme. Pépin se montra d'accord : il fallait être prudent et ne pas encourager l'anti-américanisme parce que s'il causait une guerre commerciale, le Canada en souffrirait⁷⁰. En appuyant les États-Unis dans leur effort de convaincre ou de forcer les pays européens et le Japon à réévaluer leurs devises et à mettre fin à leurs pratiques commerciales « inévitables », le Canada pouvait aussi profiter directement en termes de compétitivité sur les marchés internationaux. Enfin cette option démontrerait aussi aux États-Unis que le Canada était un « allié fidèle », toujours prêt à se comporter selon les préceptes de la « relation particulière ». Cela pourrait être utile au Canada dans ses relations futures. Comme un fonctionnaire de longue date du ministère des Affaires extérieures le dira plus tard : « Le plus grand test de n'importe quel gouvernement canadien en matière de politique étrangère a été la gestion de sa relation avec les États-Unis, et plus précisément la recherche d'un équilibre convenable entre indépendance et compromis⁷¹. »

Toutes ces considérations semblent avoir été faites par les décideurs canadiens une fois que la « meilleure de toutes les solutions » (c'est-à-dire l'exemption) ne se fut pas matérialisée. Comme s'en souvenait un fonctionnaire qui avait participé aux délibérations, « nous étions sans doute conscients du fait que s'il y avait une réévaluation des devises des principaux pays industrialisés et la suppression de la surtaxe, le Canada s'en sortirait plutôt bien. C'était à notre avantage que les autres pays fassent des concessions⁷² ». Le ministre des Affaires extérieures Sharp, dans son discours au Centre for Inter-American Relations à New York, affirma : « Nous, au Canada, partageons le même désir que les États-Unis, c'est-à-dire de voir que les taux de change de certaines devises deviennent plus réalistes (...), de voir que des restrictions arbitraires au commerce comme celles qui existent au Japon ou en Europe disparaissent, puisque nous aussi souffrons à cause d'elles⁷³. » Ainsi, au mois de septembre, à l'occasion de la sixième réunion du comité des ministres japonais et canadiens à Toronto, Pépin « exhorta le Japon à être le premier à adopter des mesures de libéralisation du commerce⁷⁴ ». Le ministre des Finances Benson l'imita, quelques jours plus tard, à l'occasion de la réunion du

70. « Reactions to United States Surcharge », *loc. cit.*, p. 180.

71. ARTHUR ANDREW, *The Rise and Fall of a Middle Power*, Toronto, Lorimer, 1993, p. 97.

72. Entrevue 1.

73. MITCHELL SHARP, « Implication for Canada of the Nixon Doctrine », *Statements and Speeches*, Ottawa, Department of External Affairs, 71/23

74. *The Globe and Mail*, 14 septembre 1971.

Groupe des Dix, quand il demanda aux ministres européens et japonais de « commencer à démanteler leurs mesures protectionnistes comme premier pas vers l'objectif de convaincre les États-Unis de supprimer leur surtaxe⁷⁵ ».

La perception du besoin de paraître loyal aux États-Unis est bien illustrée par le concept de « bonne réaction » (*responsiveness*). « Bonne réaction » est définie comme le niveau d'obligeance qu'un pays estime qu'il devrait avoir par rapport à un autre. Le terme ne se réfère pas au comportement mais au processus de prise de décision. Le niveau de « bonne réaction » des décideurs envers un autre pays est le produit d'une série de facteurs cognitifs et analytiques. Les facteurs les plus importants sont l'image de l'autre pays qu'ont les décideurs, leur expérience passée avec ce pays (facteurs cognitifs), et leur évaluation du degré de contrôle du destin que l'autre pays a sur le leur, ou autrement dit, le degré de dépendance que leur pays a de l'autre (facteur analytique)⁷⁶.

Bien que tous ces facteurs aient probablement eu une influence sur le processus de décision canadien menant au choix de la deuxième option, le facteur analytique semble avoir dominé. Comme le dit un des décideurs, « Nous aurions fait de la mauvaise politique en étant trop rigides ou, pire, en donnant aux États-Unis l'impression que nous étions en train de prendre le côté des pays européens puisque cela aurait exacerbé nos relations avec nos voisins⁷⁷. » Trudeau, pour sa part, au retour de ses vacances, avait dit clairement, autant à son cabinet qu'au public canadien, que « les mesures de Nixon étaient un coup dur, mais que des représailles rendraient les choses encore pires⁷⁸ ».

En mettant en œuvre la deuxième option, cependant, les décideurs canadiens étaient préoccupés aussi par l'image internationale du Canada ainsi que par les réactions domestiques. « Nous ne voulions pas donner aux Européens l'idée que nous étions les simples porte-parole des États-Unis, même si certains d'entre nous pensaient que peut-être nous le devions⁷⁹. » Ainsi, dans le Groupe des Dix et dans d'autres forums internationaux, les Canadiens firent des pressions sur les Européens de façon très subtile et avec beaucoup de discrétion au point que certains des nationalistes à la Chambre des communes manifestèrent leur mécontentement devant ce qui semblait être l'inaction de la part du gouvernement. Quelques-uns exhortèrent le gouvernement « à abandonner l'attitude de M. Micawber qui soutenait que si l'on restait tranquille et sans rien faire, quelque chose finirait bien par se produire⁸⁰ ». En conséquence, le gouvernement se vit obligé de faire des « sauts périlleux » pendant

75. *Canadian News Facts*, 1971, p. 701.

76. Dean G. PRUITT, *loc. cit.*, pp. 415-420.

77. Entrevue 1.

78. Jack GRANATSTEIN et Robert BOTHWELL, *op. cit.*, p. 66.

79. Entrevue 1.

80. *Débats de la Chambre des Communes*, Troisième session, Vingt-huitième Législature, vol. ix, 1971, p. 9303.

la période des questions afin de rassurer la Chambre qu'on était en train de faire quelque chose sans pour autant dire clairement ce que c'était⁸¹.

À la fin, le choix de la deuxième option se révéla un succès. A la réunion du Groupe des Dix qui eut lieu au « Smithsonian Institute » le 18 décembre 1971, la crise monétaire internationale trouva une résolution temporaire. Les pays européens et le Japon acceptèrent de réévaluer leurs devises et les États-Unis supprimèrent leur surtaxe. Le Canada résista aux pressions de Washington de réévaluer et laissa son dollar flotter. On peut soutenir que ceci lui fit gagner en compétitivité par rapport aux pays qui avaient réévalué.

IV – La « relation particulière » par la suite

Comme Jervis le note, les images et les convictions bien enracinées sont influencées par des événements soudains plutôt que par des développements lents. Quand en 1969 le gouvernement de Trudeau entreprit une évaluation de la politique étrangère canadienne qui aboutit à la publication d'une série de rapports dont le titre était *Une politique étrangère pour les Canadiens*, les États-Unis ne furent pas l'objet d'un des rapports comme c'était le cas pour l'Europe, l'Amérique latine, le Pacifique, les Nations Unies et l'aide internationale. Le gouvernement avait répondu aux critiques qui déclarèrent que l'évaluation était comme « une représentation de Hamlet sans le Prince du Danemark » en soulignant que la relation avec les États-Unis était « tellement importante et envahissante qu'elle était inévitablement incorporée dans tous les rapports⁸² ». Bien que cela fût évidemment vrai, la procédure révélait aussi que le gouvernement à ce moment-là ne sentait pas le besoin de revoir les paramètres confortables fournis par la « relation particulière ».

Quand la surtaxe fut imposée, néanmoins, « il y eut – selon un fonctionnaire canadien – un choc et une prise de conscience⁸³ ». Peter Dobell écrit que « tout le pays se retrouva dans une session de thérapie nationale et fut obligé

81. Après qu'on lui eut demandé pourquoi le gouvernement canadien ne participait pas aux efforts des gouvernements européens de bâtir un front commun en vue de contrecarrer la surtaxe et risquait ainsi de se retrouver complètement isolé, le ministre Sharp répondit : « Nous avons eu des pourparlers avec les États-Unis à tous les paliers officiels (...) afin de découvrir quels sont les problèmes qui concernent les États-Unis dans leurs relations commerciales avec le Canada. Nous ne sommes donc d'aucune manière isolés. À vrai dire (...) nous accomplissons avec les États-Unis autant de progrès qu'avec les autres pays ». *Ibid.*, pp. 9558-9559. Des pourparlers commerciaux entre le Canada et les États-Unis étaient effectivement en train d'avoir lieu. Les États-Unis avaient en effet fait des demandes au Canada (concernant le pacte de l'automobile, les produits en franchise pour les touristes, les dépenses de défense et une politique énergétique au niveau continental) et avaient aussi laissé entendre que, si des concessions étaient faites, la surtaxe serait supprimée. Le Canada, néanmoins, avait rejeté la tentative américaine de lier ces négociations à la surtaxe. Par conséquent, les pourparlers en question ne concernaient pas la surtaxe mais d'autres problèmes commerciaux.

82. Arthur ANDREW, *op. cit.*, p. 95.

83. Entrevue 1.

de réévaluer ses postulats traditionnels d'amitié avec ses voisins du sud⁸⁴ ». On commença enfin à remettre en question et à réviser l'image de la « relation particulière ». Toutefois, cette révision n'aboutit pas à l'adoption de nouvelles politiques. La tâche de développer une nouvelle politique à long terme qui prendrait en considération la leçon d'août 1971 fut confiée au Groupe d'analyse politique du ministère des Affaires extérieures. Celui-ci rédigea le rapport intitulé *Les relations canado-américaines : Choix pour l'avenir*⁸⁵. Ce rapport envisageait trois options : 1) la continuation des politiques existantes ; 2) une plus grande intégration économique avec les États-Unis ; et 3) la création de contreponds à l'influence massive des États-Unis.

La troisième option fut celle qui apparemment a été choisie. À l'exception de l'établissement de ce qu'on appela « l'accord-cadre » de 1976, aucune tentative sérieuse n'a été faite pour transformer cette option en politique concrète⁸⁶. Comme un fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures le dit sèchement dans ses mémoires : « L'objectif le plus important de cet exercice fut de produire un rapport concernant la relation avec les États-Unis qui remplirait la place laissée vide au moment de la rédaction d'*Une politique étrangère pour les Canadiens* ; cet objectif fut accompli avec la publication du rapport⁸⁷. » Ce qui fut encore plus ironique, c'est qu'après avoir fait un grand effort pour obtenir l'attention de la Communauté européenne, le gouvernement canadien fut obligé de rassurer les États-Unis que « l'accord-cadre » ne serait pas utilisé « comme moyen pour réduire la relation économique existante avec les États-Unis⁸⁸ ».

« L'accord-cadre », de toute façon, ne produisit aucun changement dans la physionomie des échanges canadiens. Les exportations vers l'Europe augmentèrent en termes de valeur mais cela n'empêcha pas que les exportations vers les États-Unis en termes de pourcentage du total des exportations continuent à augmenter aussi. Si la troisième option fut exprimée avec timidité, les politiques qui essayaient de la mettre en œuvre furent poursuivies avec encore plus d'hésitation par le gouvernement canadien. La raison, selon un fonction-

84. Peter DOBELL, *op. cit.*, p. 13.

85. Ce rapport fut publié dans *Perspectives internationales*, automne 1972.

86. Pour une analyse de la « troisième option », voir Harald VON RIEKHOFF, « The Third Option in Canadian Foreign Policy » et Don MUNTUN et Dean SWANSON, « Rise and Fall of the Third Option: Forecasting Canadian-American Relations into the 1980s », dans Brian TOMLIN (dir.), *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*, Toronto, Methuen, 1978, pp. 87-109 et 175-211.

87. Arthur ANDREW, *op. cit.*, p. 100.

88. À propos de l'évolution de la relation entre le Canada et la Communauté européenne, voir Osvaldo CROCI, « Le Canada et l'Europe: de l'indifférence à la friction? », *L'Europe en formation*, 298, automne 1995, pp. 41-52. Concernant les efforts du gouvernement canadien pour obtenir l'attention de l'Europe et les répercussions sur les relations avec les États-Unis, voir Charles PENTLAND, « Linkage Politics: Canada's Contract and the Development of the European Community's External Relations », *International Journal*, 32, 1977, pp. 207-231 ; Donald BARRY, « The U.S. and the Development of the Canada-European Community Contractual Link Relationship », *The American Review of Canadian Studies*, x, 1, 1981, pp. 63-73.

naire du ministère des Affaires extérieures, était qu'une approche plus marquée, « aurait pu vexer les États-Unis. D'autres pays prennent des initiatives beaucoup plus radicales envers les États-Unis et s'en sortent. La raison pour laquelle le Canada hésite ou ne songe même pas à faire la même chose, est que nous sommes trop vulnérables⁸⁹ ».

Si la peur de représailles américaines était vraiment la seule raison de la réticence canadienne à faire quelque chose pour réduire la dépendance économique du pays envers les États-Unis, on doit se demander ce qui pourrait mettre fin à ce cercle vicieux. La vulnérabilité du Canada demande un réajustement de la relation mais un tel réajustement ne peut avoir lieu à cause de la vulnérabilité du pays aux possibles représailles des États-Unis. Si celle-ci était la seule raison, alors l'image de la « relation particulière » ne serait rien de plus qu'un simple moyen de se rassurer. En empruntant les titres de deux films de Wim Wenders, on pourrait dire que les Canadiens préfèrent croire en « l'ami américain » plutôt que de vivre constamment avec « la peur du gardien de but au moment du penalty ».

La raison la plus importante de l'apparente timidité des gouvernements canadiens à s'engager dans une stratégie de diversification commerciale est que les intérêts des « continentalistes » (c'est-à-dire de ceux qui favorisent des liens économiques encore plus étroits avec les États-Unis) ont été traditionnellement mieux représentés à Ottawa que les intérêts des nationalistes. C'est pour cette raison que deux historiens écrivaient en 1977 : « Il n'est pas probable (...) qu'un refus américain à une demande d'exemption dans l'avenir puisse suffire à convaincre les élites politiques et économiques canadiennes de remplacer leur politique d'exemptionnalisme par une politique d'indépendance⁹⁰. » La leçon du mois d'août 1971 ne marqua pas la fin de l'image de la « relation particulière » non plus. Comme Mitchell Sharp l'a écrit plus tard dans ses mémoires, « Dans les faits, la relation ne changea pas, même si nous commençons à la décrire de façon différente⁹¹. »

Enfin, la leçon d'août 1971, plutôt que de pousser de l'avant la troisième option, finit par donner une justification à la mise en œuvre de la deuxième option. La raison la plus importante offerte par le gouvernement de Brian Mulroney pour justifier sa décision de chercher un accord de libre-échange avec les États-Unis fut que le Canada devait s'assurer l'accès au marché américain vu le recours fréquent des États-Unis à des mesures protectionnistes⁹². Des échos des « Nixon shocks » pouvaient être perçus clairement dans la clause que « la législation commerciale américaine future ne s'appliquera pas

89. Entrevue 1.

90. Robert D. CUFF et Jack L. GRANATSTEIN, *op. cit.*, p. 163.

91. Mitchell SHARP, *Which Reminds Me ... A Memoir*, Toronto, University of Toronto Press, 1994, p. 180.

92. G. Bruce DOERN et Brian W. TOMLIN, *Faith and Fear. The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart, 1991, pp. 32-33 ; Michael HART (avec Bill DIAMOND et Colin ROBERTSON), *Decision at Midnight : Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994, p. 373.

au Canada à moins que le Canada ne soit explicitement mentionné dans cette législation⁹³ ». Il reste à déterminer si de telles dispositions pourront fournir plus de protection que la diplomatie tranquille de la « relation particulière ». Mitchell Sharp, ancien ministre de l'Industrie et du Commerce, des Finances ainsi que des Affaires extérieures, ne pense pas que ce sera le cas à moins que les Canadiens « n'apprennent à être aussi francs, agressifs et procéduriers que ceux qui sont de l'autre côté de la frontière, en d'autres mots, à s'américaniser⁹⁴ ». Mais, sans doute, cette image des États-Unis est-elle aussi limitée et trompeuse que celle de la « relation particulière ».

93. Robert BOTHWELL, *op. cit.*, p. 148.

94. Mitchell SHARP, *op. cit.*, p. 184.