

Louis Balthazar

Les États-Unis face à un Québec souverain

La transcription intégrale du témoignage de Louis Balthazar se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 18, 18 décembre 1991

Quelle serait la réaction des États-Unis si le Québec accédait un jour à la souveraineté? Quelle devrait être la politique d'un Québec souverain à l'endroit des États-Unis? S'il est relativement aisé de répondre à cette dernière question en fonction de nos intérêts, de notre situation géographique et des valeurs de la population québécoise, il est beaucoup plus difficile de répondre à la première pour la bonne raison que les Américains eux-mêmes n'y ont probablement pas encore répondu. Dans le présent débat constitutionnel canadien, Washington a cru devoir se contenter de répéter inlassablement sa position de neutralité, de respect des processus démocratiques canadiens et de préférence pour un Canada uni. Il est fort peu probable que les Américains dérogent à cette position tant que la crise canadienne n'aura pas été résolue.

Il peut être utile, malgré tout, de conjecturer sur ce que pourrait être l'attitude américaine, une fois que les Québécois se seraient prononcés en faveur de la souveraineté, étant donnée l'énorme importance que cela revêt pour nous. De telles conjectures, pour être aussi vraisemblables que possible, doivent s'appuyer sur les objectifs déjà déclarés des Américains.

Je vais donc tenter dans ce mémoire d'établir les fondements de la position officielle de Washington, de déterminer ce que pourrait être une politique américaine vis-à-vis un Québec souverain et d'en dégager quelques recommandations quant à une politique québécoise à l'endroit des États-Unis.

1. La position présente des États-Unis

Les responsables américains l'ont répété inlassablement à chaque fois qu'on leur a posé la question et il y a tout lieu de croire qu'ils le répéteront encore dans les mois qui viennent. Leur position, dans le présent débat constitutionnel canadien, est la suivante :

. les États-Unis n'entendent pas intervenir de quelque façon que ce soit, directement ou indirectement, sur une question qu'il appartient aux seuls Canadiens de résoudre;

. les États-Unis respectent le processus démocratique canadien; ils respecteront donc les décisions que prendront les Canadiens;

. les États-Unis expriment leur préférence pour le maintien de la fédération canadienne.

On nous a tellement habitués à ces énoncés qu'ils peuvent nous apparaître triviaux. Nous aurions tort d'y voir de simples vœux pieux. Cette position n'est pas celle d'un partenaire indifférent. Elle est le résultat de mûres réflexions sur la question. Il semble bien qu'on soit très bien informé à Washington de la situation canadienne et québécoise en particulier. Dès 1977, une étude assez approfondie de la question québécoise avait été menée au Département d'État. C'est à la suite de cette étude que les trois points énumérés plus haut étaient dégagés.

Il convient donc d'examiner de plus près ces trois points. Premièrement, la non-intervention américaine ne va pas de soi. Même si Washington exprime souvent, comme la plupart des acteurs internationaux, sa volonté de ne pas intervenir dans les affaires intérieures des autres pays, il faut bien reconnaître que les États-Unis ont souvent invoqué des raisons d'ordre majeur pour intervenir ici ou là dans le monde. Même dans les affaires canadiennes, il est arrivé à Washington d'être moins discret. Il faut donc croire qu'on a envisagé, dans ce cas-ci, la possibilité d'interventions. Des Canadiens de langue anglaise et certains de leurs amis américains influents n'ont pas manqué d'en proposer, tant au moment du référendum de 1980 que dans la conjoncture présente. On pourrait fort bien déclarer, par exemple, que Washington s'emploierait à faire la vie dure à un Québec indépendant, qu'on lui refuserait la reconnaissance diplomatique ou tout au moins qu'on lui opposerait des contraintes commerciales, comme le refus de reconduire le traité du libre-échange. Washington se refuse à proférer de telles déclarations pour des raisons bien précises. D'abord parce que le jeu n'en vaut pas la chandelle. L'indépendance du Québec, même si elle n'est pas souhaitée du tout, n'apparaît pas comme un mal tel qu'on doive s'engager à l'entraver. Un Québec souverain n'est pas envisagé comme une catastrophe. On sait assez bien à qui on aurait affaire et il n'y a pas de raison majeure qui amènerait les Américains à refuser l'amitié du Québec, quoi qu'il arrive. De plus, les Américains considèrent qu'une intervention, si fondée fût-elle, produirait probablement le contraire de ce qu'on en attendrait. «Counterproductive» est le mot qu'on emploie le plus souvent pour qualifier une telle politique. On sait fort bien que les Québécois en seraient outrés et qu'il se trouverait même des Canadiens anglais pour la condamner.

Le deuxième point est également lourd de signification. Le respect de la démocratie canadienne et des décisions que prendront les Canadiens, cela veut dire, il me semble, que le résultat d'un référendum québécois tenu selon les règles sera considéré comme légitime, surtout si la majorité est forte. Les Américains, semble-t-il, ne s'opposent pas à la souveraineté du Québec si elle fait l'objet de l'expression de la volonté de la majorité de la population. Ils respecteront également, cela va de soi, le résultat de tout autre référendum tenu au Canada, ce qui pourrait les placer dans une situation embarrassante, dans le cas, par exemple, où un référendum refuserait au Québec le droit à l'auto-détermination. J'y reviendrai plus loin. Retenons seulement pour le moment qu'il serait étonnant qu'on ne reconnaisse pas la légitimité d'un verdict populaire québécois.

Mais n'allons pas oublier que le troisième énoncé (qui vient parfois en premier lieu) est tout aussi significatif que les deux autres. Les Américains préfèrent un Canada uni pour plusieurs raisons. La plus évidente relève de l'intérêt que porte une grande puissance à la stabilité. Stabilité de l'ordre international, stabilité des États, stabilité surtout chez les alliés et les voisins. Un démantèlement du Canada entraînerait inévitablement un réaménagement de la machinerie fort complexe des relations canado-américaines. Comme on a déjà tellement d'autres chats à fouetter à Washington, on n'envisage pas cette perspective d'un très bon oeil. Mais il y a plus. Depuis leur guerre civile, les Américains ont appris à considérer l'unité nationale comme une sorte de religion. Quand ils regardent le Québec, ils ne songent pas à leur indépendance, comme René Lévesque les y invitait dans son discours à l'Economic Club de New York, en

janvier 1977. Ils songent plutôt à la sécession des États du sud de 1861. Ils se souviennent d'Abraham Lincoln, qu'ils considèrent comme un grand héros, comme un second père fondateur et qui déclarait en 1862 : «Si je pouvais sauver l'Union sans libérer un seul esclave, je le ferais; si je ne pouvais la sauver qu'en les libérant tous, je le ferais aussi.» Ils sont bien prêts à admettre que les temps ont changé, que le maintien de l'union canadienne par la force ne servirait à personne et que la cause du Québec est bien différente de celle des États du sud. Mais ils conservent toujours le culte des grands ensembles politiques. Les Américains ne sont pas machiavéliens, même s'ils sont très ambitieux. Ils ne songent guère à diviser pour régner. Ils ont toujours encouragé l'intégration européenne qui pourtant devait aboutir à la constitution d'un bloc économique rival.

Ce dernier point est très important. Nous aurions tort de l'oublier. Car, même si les Américains sont prêts à respecter la volonté populaire, ils n'en porteront pas moins un jugement négatif à l'endroit de ceux qu'ils jugeront responsables de la brisure du Canada.

Pour le moment, dans le discours canadien officiel, le Québec est souvent pointé du doigt comme l'enfant terrible de la Confédération. Le public américain entend souvent dire que le Québec songe à se séparer, que les Québécois sont insatisfaits et se préparent à voter oui à la souveraineté lors d'un référendum en 1992. On comprend mal qu'on doive faire la sécession simplement pour protéger sa langue et sa culture.

Pourtant nous savons bien au Québec que la question n'est pas si simple. Nous savons bien que le Canada anglais, encouragé par quelques Québécois, a répondu non aux revendications québécoises, depuis trente ans, qu'elles aient été exprimées par les divers gouvernements québécois, de Lesage à Bourassa, ou qu'elles aient été entérinées et filtrées par des Commissions d'enquête fédérales (comme Laurendeau-Dunton et Pépin-Robarts). Nous savons que le Québec a été isolé en 1982, qu'on a dénié ses aspirations minimales en juin 1990, en dépit des signatures des Premiers ministres et des appuis du Parlement et de 8 législatures provinciales. Nous savons très bien, même si cela n'est pas glorieux pour les indépendantistes de conviction, que la souveraineté du Québec ne peut être autre chose qu'une réaction à un rejet du Canada anglais.

Le ministre des Affaires internationales du Québec prononçait récemment à Boston, devant les membres de l'Association pour les études canadiennes aux États-Unis réunis en congrès, un discours qui fut écouté attentivement et reçu de façon fort positive par la majorité des quelque trois cent personnes présentes. Il déclarait entre autres ceci, après avoir fait état de la bonne volonté de son gouvernement en ce qui a trait à la Confédération canadienne :

... la réaction du reste du Canada et son acceptation des différences culturelles du Québec joueront un grand rôle pour convaincre les Québécois et Québécoises qu'ils ont leur place au sein de la Confédération canadienne.

Or si les Québécois devaient dire oui à la souveraineté dans un référendum en 1992, il est bien évident qu'ils diraient «oui» parce que le Canada anglais leur aurait répondu «non», parce que

les «différences culturelles» du Québec n'auraient pas été reconnues de façon satisfaisante. Il serait alors très important que les Américains prennent conscience de cela : que les vrais responsables de la brisure du Canada, si elle doit avoir lieu, ce ne sont pas les Québécois.

Ils sont de plus en plus nombreux ces Américains, observateurs du Québec, qui ont reconnu depuis longtemps qu'un meilleur partage des pouvoirs à l'avantage du Québec offrirait les meilleures garanties de la survie du Canada. Dès 1977, dans cette étude à laquelle j'ai fait allusion plus haut, on concluait que le scénario d'une dévolution des pouvoirs en faveur du Québec, et du Québec seulement, était le plus acceptable pour les États-Unis. (Voir Jean-François Lisée, *Dans l'oeil de l'aigle*, Montréal, Boréal, 1990, pp. 461-480). Ces personnes savent que le rapport Pépin-Robarts sur l'unité canadienne n'a jamais été appliqué. Elles savent également que la Constitution de 1982 ne correspondait pas du tout aux espérances des Québécois qui votaient en 1980 sous le slogan «Mon NON est québécois». Plusieurs de ces observateurs de la scène canadienne ont vu dans les accords du lac Meech une bonne façon pour le Canada de dénouer l'impasse. Ils savent que les Québécois acceptaient ces accords tout en manifestant leur appui au traité de libre-échange.

Cela serait-il impensable alors que Washington en vienne à se persuader de la bonne volonté des Québécois et de la responsabilité du Canada anglais dans un vote québécois en faveur de la souveraineté?

Pourquoi ne percevrait-on pas à Washington (et ailleurs dans le monde) cette vérité qui crève les yeux : que les Québécois ne sont pas séparatistes pour deux sous, qu'ils sont au contraire très intégrationnistes, très ouverts et intéressés à toutes sortes de formules d'intégration, d'union, voire de fédéralisme, pourvu qu'on leur permette seulement d'exister collectivement? Si les Américains voyaient les choses de la sorte, cette perception serait susceptible d'affecter leur politique à l'endroit d'un Québec souverain.

2. Les États-Unis et la souveraineté du Québec

Envisageons donc que le référendum sur la souveraineté a lieu et que les Québécois appuient un projet de souveraineté (probablement accompagné d'une volonté d'association avec le Canada anglais) par une imposante majorité. Quelle est la réaction de Washington?

En raison de ce qui précède, on peut être assuré que le gouvernement américain respectera le verdict populaire. Si le gouvernement canadien respectait également ce verdict et se montrait disposé soit à enclencher le processus de la souveraineté, soit à négocier un accord d'association, les responsables américains ne se feraient pas prier pour reconnaître la souveraineté québécoise.

Mais il faut envisager, si l'on croit ce dont on nous rabat les oreilles ces jours-ci, la possibilité d'une réaction négative soit de la part d'un gouvernement canadien qui chercherait à tout prix à se maintenir, soit de la part d'un interlocuteur qui représenterait les neuf autres provinces

canadiennes. Autrement dit, selon ce scénario, on fait la vie dure au Québec, on lui refuse toute forme d'association, on le précipite dans une souveraineté pure et dure, sinon dans l'isolement.

C'est alors que la préférence américaine pour l'union pourrait jouer en notre faveur. Les Américains, même s'ils étaient fort déçus de la tournure des événements, pourraient sans doute faire preuve d'un plus grand détachement que le Canada anglais. Ils pourraient en conclure que, si le maximum d'unité n'est pas possible, mieux vaut un peu d'union que pas d'union du tout. La politique du pire, prônée par les Anglo-Canadiens dépités, ne leur apparaîtrait pas souhaitable. Pour les raisons énoncées plus haut, les Américains continueraient de souhaiter pouvoir s'adresser, sur plusieurs questions, à un seul partenaire, même s'il s'agissait d'une communauté canadienne, à l'image de la communauté européenne.

Si le Québec, pour sa part, se montre ouvert au maintien de liens avec le Canada anglais, à une association économique, voire à une union militaire, et que le Canada se refuse et se retranche, on peut penser que les Américains seraient amenés à exercer de discrètes pressions auprès de leurs amis Canadiens pour qu'une union soit négociée. S'ils parvenaient à le faire avec tout le tact et toute la subtilité voulus, cela pourrait bien donner des résultats. Joseph Jockel, dans une brochure consacrée à l'éventualité de la souveraineté (*If Canada Breaks-Up : Implications for U.S. Policy*, Canadian-American Public Policy, number 7, Canadian-American Center, University of Maine, Orono, ME, september 1991), parle plutôt d'encouragement que de pressions. (p. 22).

On pourrait faire valoir aux Canadiens de langue anglaise que les accords de libre-échange n'auraient pas à être renégociés, une perspective guère plus agréable pour le Canada anglais que pour le Québec, et qu'une communauté canadienne pourrait demeurer membre du groupe des sept pays les plus industrialisés, à l'instar de la communauté européenne.

Ce scénario est peut-être trop optimiste. Peut-être sera-t-il impossible de persuader les Anglo-Canadiens d'entrer dans une association avec le Québec. Si tel est le cas, il serait important, encore une fois, que les Québécois aient démontré leur ouverture et que les Canadiens anglophones soient ceux qui portent la responsabilité de mesures aussi odieuses que l'établissement de barrières douanières.

Washington devrait alors traiter et avec un Québec souverain et avec un Canada anglais plutôt hostile au Québec, ce qu'on envisage sans doute comme la situation la moins souhaitable. Supposons même que le Canada s'obstine, pendant un certain temps, à n'accorder aucune légitimité à un gouvernement québécois souverain. Il est probable que, dans ce cas, Washington procède très prudemment. Le consulat général des États-Unis à Québec, sans être transformé en ambassade, pourrait être utilisé comme instrument de communication transitoire, comme cela s'est fait ailleurs. Les Québécois, pour leur part, pourraient rehausser le bureau de Washington en attendant de se donner une ambassade.

Une fois la souveraineté reconnue, il faudrait alors repenser la position du Québec dans tous les organismes des relations canado-américaines. Le traité de libre-échange devrait être négocié à nouveau. Il est impensable que Washington se refuse à cette négociation. La politique américaine est nettement libre-échangiste, encore que cela s'entende surtout de l'exécutif et beaucoup moins du Congrès. Mais, comme on le souligne souvent, il est à prévoir que certaines politiques québécoises dites de concertation, non visées par l'accord actuel, soient alors interprétées par les Américains comme des subventions déguisées.

Washington voudra sans doute aussi reconduire le traité de 1909 sur les eaux transfrontalières et qui a donné lieu à la création de la Commission mixte internationale sur ces questions. Il serait souhaitable que la présente Commission puisse demeurer sur pied. Un des trois sièges canadiens y est traditionnellement occupé par un Québécois.

On voudra aussi s'assurer que la défense du continent nord-américain ne soit en rien entravée. On exigera que le ciel québécois demeure aussi hospitalier aux Américains qu'il l'est présentement. Même si la contribution d'un Québec souverain à NORAD (le Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord) devait être peu significative et symbolique, on insisterait probablement pour qu'elle demeure. Il en irait de même de l'Alliance atlantique, si elle est toujours en vigueur à ce moment.

Il faudrait mentionner encore une multitude de questions qui font l'objet de transactions, de contentieux, d'accords de toutes sortes entre les États-Unis et le Canada : environnement, transport, justice, agriculture, pêcheries, autant de domaines où des négociations devront être entreprises ou reprises à divers niveaux.

Tout cela nécessitera beaucoup de temps, beaucoup de remue-ménage, surtout si tout doit être repris à trois. Les Américains ne l'entrevoient pas d'un oeil très favorable et il est à prévoir qu'ils manifesteront parfois un certain agacement sinon, à l'occasion, quelque mauvaise volonté.

N'oublions pas que cela se produira à une époque où l'ordre international est à redéfinir, où l'euphorie de la victoire totale contre l'adversaire soviétique cèdera la place à un désenchantement quant aux rivalités économiques avec les alliés de la guerre froide. Il est à prévoir qu'en certaines circonstances, les Américains pourront faire preuve de mesquinerie ou tout au moins seront moins prêts à subordonner leurs intérêts immédiats aux grandes considérations géopolitiques internationales.

3. La politique d'un Québec souverain

Plus que jamais, le Québec devra s'habituer à fonctionner dans le triangle nord-américain. Il faut bien demeurer conscients que notre position sera toujours précaire et fragile dans ce triangle, pour des raisons évidentes : nous sommes les plus petits, nous sommes plus différents des deux autres entités qu'elle ne le sont l'une de l'autre. Il peut toujours arriver que nous

marquions des points en exploitant les antagonismes entre Américains et Canadiens anglophones. Mais à moyen et à long terme, nous avons peu à gagner à ce jeu. Car nos partenaires pourront se réconcilier plus rapidement qu'on serait porté à le croire. Leurs affinités culturelles leur permettront souvent de surmonter leurs différends. Prenons seulement conscience de cette multitude de réseaux qui existent d'un côté à l'autre de la frontière : des liens de parenté rassemblent souvent Anglo-Canadiens et Américains; des Canadiens nés aux États-Unis, des Américains nés au Canada s'identifient soit à un pays soit à l'autre; des groupes ethniques très solidaires entre eux constituent des réseaux nord-américains : les Juifs, les Irlandais, les Italiens et combien d'autres; le monde de la culture et des médias réunit souvent Canadiens et Américains; des nations autochtones, comme les Mohawks ne reconnaissent pas les frontières. Tout ceci fait que l'information circule dix fois, cent fois plus facilement du Canada anglais que du Québec français vers les États-Unis.

C'est d'ailleurs une des grandes difficultés que les Québécois ont à surmonter quand ils veulent propager une information honnête au sujet du Québec. Un journaliste américain faisait remarquer cette anomalie que les informations en provenance du Canada anglais sont traitées comme si elles étaient américaines de telle sorte que les Anglo-Canadiens sont autorisés à rapporter les nouvelles du Québec aussi bien que du reste du Canada. (Stephen Banker, «How America Sees Quebec» in Alfred Hero et Marcel Daneau éd., *Problems and Opportunities in U.S.-Québec Relations*, Boulder, CO, Westview Press, 1984, p. 181).

Ne nous faisons donc pas d'illusions. Les Américains nous comprennent spontanément moins bien qu'ils comprennent les Canadiens de langue anglaise. Un Américain émigrant au Canada se transforme très vite en nationaliste canadien. Il est plutôt rare, par contre, qu'un Américain qui s'installe au Québec devienne un indépendantiste québécois.

Cela ne veut pas dire que les Américains nous sont hostiles. Au contraire il existe, aux États-Unis, une grande curiosité à notre endroit, un grand réservoir de sympathie. Cette sympathie ne repose pas toutefois sur l'hostilité à l'endroit du Canada anglais. Voilà pourquoi un Québec souverain devra compter sur tous les anglophones qui accepteront de demeurer au Québec et de faire preuve de loyauté. Ces derniers pourraient jouer un rôle essentiel dans nos relations avec les États-Unis. Il est certain aussi que plus nos relations avec le Canada anglais s'amélioreront, plus les Américains s'en réjouiront. En dépit des obstacles énormes qu'on nous annonce sur la voie de la réconciliation avec nos voisins du nord, nous ne devrions pas renoncer à construire de nouveaux liens, si pénible cela soit-il. Nous n'avons guère le choix. Nous devons toujours vivre entre l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Même nos relations nord-sud seront affectées par la qualité de nos relations est-ouest.

La souveraineté pourra sans doute donner lieu à quelque euphorie, peut-être à une meilleure cohésion, à une meilleure concertation économique. Mais elle ne nous épargnera pas les problèmes, il s'en faut. Nos relations internationales seront particulièrement difficiles pour un temps, surtout si les Canadiens de langue anglaise s'emploient à déformer notre image. Les relations avec les États-Unis ne feront pas exception, surtout si nous devons faire cavalier seul.

Il est donc essentiel, si nous entendons poursuivre l'intégration économique déjà amorcée avec les États-Unis (et le continent nord-américain), que nous nous présentions comme des partenaires ouverts, disposés au dialogue et respectueux des valeurs fondamentales du libéralisme. Une fois notre identité collective clairement exprimée et reconnue, nous devrions mettre l'accent sur notre volonté réelle de vivre l'interdépendance économique, de nous rattacher à de grands ensembles et même de renoncer à des parcelles de souveraineté.

Car il n'est plus vrai, à notre époque, surtout pour un petit État comme le Québec, que la souveraineté est indivisible. Si les vieux pays européens acceptent de renoncer à certains attributs de la souveraineté, je ne vois pas pourquoi nous ne le ferions pas aussi.

Notre diplomatie auprès des États-Unis n'en sera que plus difficile et plus complexe. Nous devons tenter de relever le défi de préserver notre identité propre, notre langue, notre culture tout en ouvrant très largement les portes du commerce, des transactions financières et même, dans une certaine mesure, des échanges culturels.

La tâche est d'autant plus difficile aux États-Unis que l'univers politique américain est beaucoup plus complexe que le nôtre. La séparation des pouvoirs est parfois déroutante. Un accord conclu avec l'exécutif n'est qu'une moitié d'accord. Il faut encore s'attaquer au Congrès, identifier les joueurs clés sans jamais être tout à fait sûr de l'issue d'un vote dans cette enceinte où la discipline de partis ne joue que d'une curieuse façon. Au surplus, il faut faire face à deux Chambres, passer à travers la jungle des «lobbies». Enfin, les pouvoirs locaux, les gouvernements des États ont aussi leur importance.

En résumé, notre politique américaine devra s'appuyer sur un important programme d'information, une conscience très vive des réseaux nord-américains, une volonté d'ouverture au libéralisme ambiant et aux nécessités de l'intégration et enfin une bonne connaissance de la complexité du jeu politique américain.