

Joseph T. Jockel

Déclaration d'ouverture
(Exposé sur les relations internationales)

La transcription intégrale du témoignage de Joseph T. Jockel se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accèsion du Québec à la souveraineté, n° 28, 12 février 1992

Je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir invité à vos délibérations, que je qualifierais d'historiques. Puisque vous avez eu l'occasion de consulter mon étude, *If Canada Breaks Up: Implications for U.S. Policy* (les conséquences de l'éclatement du Canada sur la politique américaine), mon préambule sera bref pour que nous puissions approfondir les questions qui vous touchent de plus près.

Il n'existe actuellement pas de politique américaine définie concernant les éventuelles relations avec un Québec souverain. Bien sûr, les autorités américaines ont exprimé depuis longtemps le souhait que le Canada reste uni, tout en précisant que les États-Unis n'interviendront pas dans les décisions du Québec et du reste du Canada.

Mais Washington n'a jamais formulé de politique en prévision d'une éventuelle souveraineté du Québec. Pour prévoir les relations entre les États-Unis et un Québec souverain, il faut donc extrapoler à partir des intérêts, des perceptions, des pratiques et des approches actuelles des États-Unis.

Deux grands points ressortent de cette étude. D'abord, les relations actuelles entre le Canada et les États-Unis sont les plus intenses et les plus complexes au monde. Il est même souvent impossible de départager précisément les intérêts des deux pays. Par exemple, notre industrie du bois veut être protégée contre la concurrence canadienne, mais nos entreprises de construction ont besoin de votre bois. Il y a aussi l'exemple célèbre des États du nord-est qui veulent davantage d'hydroélectricité québécoise, alors que nos environnementalistes s'y opposent.

En principe, c'est le Gouvernement américain, et souvent les États eux-mêmes qui doivent faire le tri de ces intérêts divergents. Quant au «Gouvernement américain», il n'est bien souvent qu'une vue de l'esprit, qu'un concept flou qui recouvre une dynamique bouillonnante, désordonnée et changeante centralisée à Washington. Il s'agit-là du deuxième facteur clé. Le pouvoir exécutif oriente généralement la politique étrangère des États-Unis, sous la gouverne du Président et du Secrétaire d'État. Mais pour une bonne part, les relations Canada—États-Unis dépendent d'un Congrès sur lequel le Président semble n'avoir au mieux qu'une influence limitée. Au sein du Congrès lui-même, la solidarité partisane cède souvent le pas aux coalitions ponctuelles qui se forment autour des grandes questions de l'heure. Et pour achever de compliquer l'écheveau, les agences gouvernementales, dont la loi garantit l'indépendance, et d'autres instances administratives, sous le couvert de l'énorme bureaucratie américaine, échappent au contrôle du gouvernement central.

Tout cela pour dire que la politique américaine à l'égard d'un Québec souverain — que ce soit au moment de l'accession à la souveraineté ou ensuite — serait largement dépendante de ce processus souvent aléatoire. Point n'est besoin d'ajouter que bien des incertitudes subsistent quant aux détails de cette politique, dont la question du libre-échange Québec—États-Unis. Je n'en crois pas moins qu'il est possible de tracer les limites extrêmes de cette incertitude.

D'un côté, la souveraineté du Québec ne serait pas accueillie avec hostilité à Washington. Bien sûr, elle ne serait pas non plus accueillie avec enthousiasme - comme je l'ai mentionné, les États-Unis préfèrent un Canada uni - mais je crois que si le Québec choisit l'indépendance, Washington adoptera une politique globale cordiale et amicale. Après tout, un Québec souverain deviendrait un pays démocratique du bloc de l'Atlantique Nord, et un partenaire économique important des États-Unis. Selon toute vraisemblance, les valeurs similaires et les intérêts communs - particulièrement économiques - qui lient aujourd'hui les Américains et Québécois survivraient à la souveraineté.

Plusieurs autres facteurs contribueraient au maintien de relations cordiales entre les États-Unis et un Québec souverain. Permettez-moi d'en citer quelques-uns :

. Les observateurs de Washington et de New York ont une perception assez aiguë de la réalité québécoise. La vague frayeur associée à l'idée d'un Québec souverain hostile aux États-Unis est maintenant dépassée.

. Le récent effondrement de l'Union Soviétique a habitué les décideurs américains à l'éclatement des États multi-ethniques.

. Le libre-échange nord-américain est bien accueilli aux États-Unis, même si cet appui n'est pas unanime, comme nous le verrons dans un moment. Les partisans américains du libre-échange appuieront fortement la négociation avec le Québec d'une extension de l'accord de libre-échange Canada—É.-U. actuel.

. Si le Québec devient souverain, les États-Unis s'inquiéteront probablement plus de la stabilité à long terme du Canada anglais que de celle du Québec. Je crois, comme le professeur Bernier du Centre québécois des relations internationales, que ce paramètre amènera les États-Unis à négocier un accord subséquent avec le Québec et le Canada. Le Canada étant aujourd'hui notre principal partenaire commercial, un Canada et un Québec prospères, unis à nous dans le cadre d'une entente commerciale aussi ouverte que possible, va dans le sens de notre intérêt national.

Il faut toutefois se garder de prendre pour acquis que le Congrès américain négocierait et approuverait un accord de libre-échange subséquent. Là encore, je me permets d'attirer votre attention sur quelques facteurs clés :

. Certains désaccords restent à régler entre le Québec et les États-Unis, par exemple en ce qui concerne les subventions et les restrictions aux investissements. (Je précise tout de suite que n'étant pas économiste, je n'ai pas une connaissance approfondie de ces questions.)

Dans le cadre d'éventuelles négociations, le Québec pourrait faire valoir que pour soutenir sa structure économique un petit pays doit disposer de mécanismes spéciaux. Cet argument ne convaincrat probablement pas les négociateurs américains qui rétorqueraient que tout

aménagement spécial créerait un précédent dangereux pour les autres négociations commerciales des États-Unis.

Le Québec pourrait également prétendre que, pour des raisons d'échelle, les mesures envisagées n'auraient qu'un effet minime sur l'énorme économie américaine. Mais le système politique américain est précisément là pour défendre les intérêts américains, si petits soient-ils, qui pourraient être touchés par les mesures du Québec.

. Le mouvement protectionniste pourrait s'intensifier aux États-Unis, rendant le Congrès plus difficile à convaincre. De même, un éventuel président démocrate serait peut-être plus sensible au courant protectionniste.

. Enfin, on remarque que l'intérêt des partisans américains du libre-échange est actuellement attiré par le marché mexicain qui semble plus vaste en comparaison.

Bref, je crois que, pour le moment, il importe avant tout de définir les grands facteurs qui militeront en faveur d'un nouvel accord commercial, et ceux qui joueront contre cette éventualité. Le processus souvent imprévisible de la politique américaine décidera de l'issue finale.

Permettez-moi deux autres remarques sur les relations éventuelles entre un Québec souverain et les États-Unis. La première touche à la transition vers la souveraineté.

D'un côté comme de l'autre de la frontière, nous devons nous pencher sur cette période délicate qui s'étend de la décision du Québec de devenir souverain à l'avènement réel de la souveraineté. Un grand nombre d'accords Canada—États-Unis devront être modifiés pour tenir compte de la souveraineté du Québec, non seulement en matière de libre-échange et de défense, mais aussi dans les domaines moins évidents de la protection de l'environnement, de l'agriculture, de la coopération policière et des règlements frontaliers, pour ne nommer que ceux-là. Il serait nettement avantageux pour le Québec comme pour les États-Unis d'amorcer la négociation de ces accords au cours de la période de transition, avant leur entrée en vigueur.

Il faut bien voir que, tant que durera cette période de transition, le gouvernement américain devrait respecter la souveraineté canadienne, notamment sur le Québec. En d'autres termes, le gouvernement américain aurait probablement besoin de la permission d'Ottawa pour entamer des négociations officielles avec le Québec avant que celui-ci ne devienne souverain. Il me semble par ailleurs évident que des discussions parallèles Québec—États-Unis et Québec—Canada seraient souhaitables, sans parler des négociations Canada—États-Unis.

À la lumière de ces considérations, je recommanderais donc respectueusement à la commission de se pencher sur le meilleur moyen de lier les discussions Québec—États-Unis aux discussions transitoires Québec—Canada. Encore une fois, l'obtention d'une approbation d'Ottawa faciliterait grandement l'amorce de discussions Québec—États-Unis.

Quelques mots, enfin, sur la défense. Je crois savoir que la commission étudiera cette question en détail cet après-midi.

Le territoire et l'espace aérien du Québec jouent un rôle extrêmement limité dans la défense de l'Amérique du Nord. Aucune installation de détection de missiles balistiques ne s'y trouve, ni aucun élément du système proposé de défense américaine contre les missiles balistiques (le fameux système «Star Wars»).

Deux points clés intéressent par contre les États-Unis. Le premier a trait à la défense aérienne. Pour le moment, du moins, les opérations de défense aérienne dans le nord-est du Canada demeurent essentielles à la sécurité du continent nord-américain. Comme on le sait, ces opérations s'effectuent actuellement à partir de la base de Bagotville. En cas d'indépendance du Québec, diverses solutions peuvent être envisagées : que ces opérations soient assurées par le Québec lui-même, par le Canada, par le Québec et le Canada conjointement ou même, au besoin, par les États-Unis.

À cet égard, il faut faire une différence entre la défense aérienne nord-américaine et le NORAD lui-même, le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord. Alors que les opérations de défense aérienne sont essentielles à notre sécurité conjointe, le NORAD ne l'est plus depuis longtemps. Si un Québec souverain décidait d'assurer lui-même ses opérations de défense aérienne, les États-Unis décideraient probablement de remplacer l'unité NORAD de Colorado Springs (Colorado) par une structure élargie de coordination Canada—Québec— États-Unis.

L'autre point clé concerne les armes nucléaires. Il n'y a pas d'armes nucléaires au Canada et Ottawa a affirmé qu'aucun accord ne permet aux États-Unis d'en introduire en cas d'urgence. Mais on sait depuis longtemps qu'il existe bel et bien des accords visant au transfert d'armes nucléaires au Canada sur approbation d'Ottawa. En d'autres termes, Ottawa refuse d'exclure cette possibilité en cas d'urgence. Le gouvernement américain pourrait demander à un Québec souverain d'accepter ce genre d'accord.

Pour terminer, M. le président, la plupart des Américains, comme notre gouvernement, souhaitent que le Canada demeure un pays uni. Il est de notre intérêt national de traiter avec un pays, un gouvernement souverain, un marché et un allié traditionnel connu. Mais si le Québec devait choisir la souveraineté, je crois que les Américains s'ajusteraient à cette réalité et amorceraient rapidement des relations étroites et amicales avec le Québec.