

Charles-Philippe David

**La défense d'un Québec souverain :
ses pièges et ses possibilités**

La transcription intégrale du témoignage de Charles-Philippe David se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 28, 12 février 1992

On juge mieux la couleur d'une forêt en l'observant de loin plutôt qu'en étant collé sur un arbre, surtout si celui-ci perd ses feuilles d'érable ou porte ombrage aux fleurs de lis. Un examen attentif du débat constitutionnel au Québec et au Canada mérite à l'occasion une perspective de recul pour mieux évaluer l'ensemble des problèmes politiques de notre province et de notre pays. Ceux-ci paraissent souvent sous un angle différent lorsqu'on les compare avec ceux du reste de la communauté internationale. Cette vérité s'applique avec une acuité particulière aux questions de défense, dans l'éventualité où le Québec accède à la souveraineté. En ce domaine, le sens de la mesure, de la comparaison et de l'originalité semble se perdre dans des considérations techniques, absurdes ou désuètes, qui ne servent en rien la cause d'une analyse réfléchie.

Deux tendances prédominent actuellement dans la définition même du problème de la défense, si l'on adopte l'hypothèse de l'indépendance: d'une part, le Québec devra gagner sa reconnaissance en se dotant d'une force armée conforme aux règles de conduite internationale et, d'autre part, il s'en servira pour assurer sa sécurité interne et externe. Quels que soient les intervenants (groupes de pression, experts, politiciens ou journalistes), ces tendances prédominent largement, au point où la défense est jugée en termes traditionnels, c'est-à-dire l'évaluation des ressources et de l'équipement nécessaires pour protéger les «frontières» et préserver l'«intégrité» du nouvel État. Rien ne serait plus stérile que l'adoption de cette perspective. Elle sert mal la cause et la situation d'un Québec souverain, voulant le cas échéant affronter judicieusement les défis de la politique internationale avec de nouveaux moyens.

Il faut tout d'abord ignorer les mises en garde provocantes et irresponsables de ceux qui prétendent que la guerre civile est une possibilité pour demain¹. Ces remarques irréfléchies rendent plus émotive une situation déjà difficile et ne reflètent pas, du moins espérons-le, l'héritage culturel non-violent de notre histoire. Celle-ci ne ressemble aucunement à l'expérience de la Yougoslavie ou de l'Irlande du nord. Les considérations plus sérieuses sur une défense du Québec font, en revanche, preuve de prudence mais présupposent des hypothèses dont la valeur est discutable.

-
1. Geoffrey YORK, «Experts Weigh Civil War Scenarios», *The Globe and Mail*, 6 novembre 1991. Cet article fait référence à la conférence organisée par le *Canadian Institute of Strategic Studies* de Toronto les 6 et 7 novembre sur les implications du débat constitutionnel canadien pour la sécurité nationale. Voir les articles subséquents de M. YORK les 7 et 8 novembre. Dans un article intitulé «For Canada, Spats Despite a Birthday» *Los Angeles Times*, 3 février 1992, Mary Williams WALSH écrit en p. A-8: *One professor from Montréal's prestigious McGill University has said that violence could be the price of Canada's political travails and suggested that English-speaking Canada would be justified in using force to contain Québec's nationalist impulses.*

. Une force armée en bonne et due forme est indispensable pour affirmer notre crédibilité et convaincre notre voisin américain et nos alliés que nous avons véritablement gagné notre siège à la table des Nations unies. Pour que la souveraineté soit acceptée et reconnue, elle exige ainsi de faire comme les autres².

. Une force armée est requise pour contrer les menaces externes de toutes sortes qui depuis toujours, et surtout depuis 1945 dans le cas du Canada, font que la défense ne peut faire abstraction de son environnement géographique et militaire. Par conséquent, le Québec (seul ou avec d'autres) voudrait s'assurer d'être défendu contre toute tentative de violation de son territoire³.

Une force armée constitue le dernier rempart pour préserver l'ordre civil au sein de la société, lorsque celle-ci est déstabilisée par des groupes et des communautés qui ne respectent pas les règles de la loi et de la démocratie et qui font pression sur un gouvernement de manière illicite pour faire connaître leurs griefs. L'expérience d'Oka démontre apparemment l'utilité de l'armée pour enrayer la violence issue d'une telle situation⁴.

Des éléments de ces affirmations sont indéniables. Pourtant, celles-ci portent à l'exagération dès lors qu'elles justifient, par exemple, la dotation de forces armées pouvant coûter jusqu'à \$5 ou 6 milliards, requérant 15 000 soldats et 15 000 réservistes, une marine de 12 navires en plus de 12 à 24 avions de chasse F-18... À ces données, certains experts ajoutent les besoins en avions de transport, en flotte d'hélicoptères et même une flotille de sous-marins, concevant des forces armées «équilibrées» à petite échelle calquées sur celles d'États souverains comparables⁵. D'autres exagèrent l'importance de l'OTAN ou du NORAD pour la survie d'un Québec indépendant et devant remplir ses obligations militaires, en oubliant les changements stratégiques

-
2. C'est le sens des prestations du Groupe franco-militaire québécois, dont le porte-parole est l'ancien Recteur du CMR de St-Jean, M. Jacques CASTONGUAY, qui a présenté un mémoire à la Commission Bélanger-Campeau le 14 novembre 1990 et intitulé *Sécurité et défense: des questions fondamentales*, 5p. Voir aussi le compte-rendu de Norman DELISLE, «Un Québec souverain devrait avoir son armée, selon des ex-militaires», *La Presse*, 21 janvier 1992.
 3. Voir le texte de la comparution du professeur Albert LEGAULT de l'Université Laval devant la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, le 15 janvier 1992, pp. 26-35.
 4. John THOMPSON, «Unsettling Thoughts: The Security Implications of an Independent Québec», *Forum*, automne 1991, pp. 19-22.
 5. On fait référence aux remarques du Lieutenant-général à la retraite Charles BELZILE et du professeur Robert BERNIER (de l'ENAP) lors de leurs allocutions devant l'École nationale d'administration publique, qui a organisé une conférence intitulée «Une politique de défense pour le Québec: À quelles conditions?», le 29 novembre 1991.

fondamentaux dans les relations internationales survenus lors des cinq dernières années⁶. Enfin, nombreux sont ceux qui croient qu'il faudra désormais substituer fréquemment l'utilisation de l'armée à celle des corps policiers pour affronter les désordres civils provoqués par un éventuel nouveau statut politique du Québec⁷. Ils ignorent le fait que cette mission peut être accomplie tout aussi bien par une gendarmerie ou une garde nationale entraînée aux besoins particuliers de telles éventualités. À tous les niveaux, par conséquent, la définition d'une défense nationale semble pour l'instant mettre la charrue avant les bœufs.

1. Les paramètres d'une défense québécoise

Il est parfaitement inutile de discuter de défense au Québec sans avoir au préalable identifié les fondements essentiels du débat⁸. Il est frappant, en effet, de constater combien les besoins militaires québécois sont analysés sans référence aux trois concepts suivants:

. Une organisation militaire repose sur une politique de défense, elle-même découlant de la formulation d'une politique étrangère. Or, le débat est encore loin d'avoir précisé les orientations internationales d'un Québec indépendant. Si l'objectif hypothétique était de se démarquer de la politique canadienne en ce domaine, en devenant plus international, plus américain, plus européen ou plus neutre, cela aurait des incidences directes sur une politique de défense québécoise. Le maintien d'orientations similaires sur le plan extérieur avec le reste du Canada, par contre, limiterait la portée de la souveraineté militaire et la rendrait définitivement plus «associée» au partenaire canadien. Enfin, l'attitude face aux États-Unis et les réactions de ces derniers détermineront d'une part l'évolution diplomatique du triangle Ottawa-Québec-Washington et, d'autre part, la marge de manœuvre qu'une politique étrangère québécoise posséderait dans les conditions de dépendance économique du Québec envers les États-Unis⁹. Les scénarios de défense doivent ainsi tenir compte de la perception par Québec de ce que représenterait les intérêts de son engagement international. Ces scénarios dépendent aussi grandement de l'évolution des rapports inter-étatiques et des mouvements trans-nationaux, ainsi que de la place qu'occupent les changements stratégiques dans cette évolution. Nul doute que ceux-ci transforment déjà considérablement le contexte de notre environnement militaire et la notion même de sécurité.

6. A. LEGAULT, *op. cit.*, pp. 46-49.

7. Desmond MORTON, «Divided We Fall: Armed Forces and a Broken Canada», texte d'une allocution prononcée à la conférence de Toronto, *op. cit.*, 8p.

8. Pour une tentative honorable visant une telle vue d'ensemble, voir Jocelyn COULON, *En première ligne: Grandeurs et misères du système militaire canadien*, Montréal, Le Jour, 1991.

9. Jean-François LISÉE explique cet aspect dans son *Oeil de l'aigle: Washington face au Québec*, Montréal, Boréal, 1990.

. Une organisation militaire est étroitement liée à l'infrastructure économique et industrielle qui la supporte. À cet égard, faut-il le rappeler, la défense coûte très chère, ne représente pas dans la majorité des cas le secteur économique le plus productif et, dans un contexte de pleine souveraineté, entraînerait des déboursés additionnels insupportables pour le contribuable québécois¹⁰. **À moins de sacrifier davantage son niveau de vie, celui-ci serait déjà suffisamment anxieux face aux incertitudes économiques provoquées par l'indépendance pour accepter en plus de défrayer une facture militaire onéreuse.** Le prix d'une «défense distincte» a ses limites et, comme le soulignait le président Eisenhower en 1953, une bonne politique de défense repose avant tout sur la santé de l'économie qui la soutient. Un budget militaire démesuré peut considérablement nuire aux finances d'un pays — une réalité amplement démontrée par les exemples soviétique et américain et que ne manquerait pas d'affronter un Québec souverain, qui ne pourrait se permettre le luxe d'aller «tout seul» en matière d'effort de défense. Celui-ci resterait d'ailleurs dépendant au bout du compte de l'accord du libre-échange avec les Américains.

. Une organisation militaire démocratique reflète la culture politique d'un État, son opinion publique et les rapports entre civils et militaires. **À cet égard, le Québécois (malgré Oka) demeure souvent un citoyen méfiant et critique vis-à-vis de l'establishment de la défense.** Il serait ainsi surprenant qu'il appuie un financement accru sur le plan militaire, visant la constitution d'une «défense nationale» et/ou une participation active dans les alliances nécessitant une contribution opérationnelle importante. L'alignement militaire sur les positions américaines serait particulièrement problématique, comme la guerre du Golfe nous l'a montré. Les organisations de l'OTAN et du NORAD sont pour l'instant loin des préoccupations québécoises et ne risquent pas de poser des problèmes, dans la mesure où elles sont appelées à jouer un rôle de plus en plus marginal à l'avenir. Il n'empêche que l'appartenance à ces alliances provoquerait parfois des dilemmes pour un Québec souverain, comme cela est le cas à Ottawa, devant régulièrement affronter soit l'indifférence soit la désapprobation d'une majorité de ses électeurs. Cette appartenance pourrait être soumise à de vives critiques, parce qu'elle ne se démarquerait pas suffisamment des conditions pré-souveraineté et parce qu'elle serait jugée inutilement «militarisante». À vrai dire, aucune mission de politique de défense n'est considérée aujourd'hui «attrayante» si ce n'est celle des Casques bleus mis à la disposition des forces de paix de l'ONU.

Les scénarios d'une défense québécoise doivent ainsi tenir compte de ces paramètres. Ensemble, ceux-ci définissent les possibilités théoriques des choix militaires dont disposerait le Québec s'il devenait indépendant. Contrairement à 1980, le contexte stratégique actuel rend possible la considération d'options jugées alors irréalistes, même si la marge de manœuvre économique d'un Québec souverain demeure toujours généralement défavorable à quelconque effort de défense traditionnel.

10. Yves BÉLANGER et Pierre FOURNIER, *Le Québec militaire*, Montréal, éditions Québec-Amérique, 1989.

2. Les scénarios d'une défense québécoise

La situation internationale de cette fin de siècle n'a plus grand chose à voir avec les quatre dernières décennies de guerre froide. Penser à une défense nous place inévitablement devant la question suivante: une défense contre qui ou contre quoi? Autrement dit, quel adversaire les forces armées seraient-elles appelées à combattre?

La notion de sécurité est remise en cause si l'on considère que la confrontation Est-Ouest n'existe plus, que les rivalités militaires sont supplantées par la compétition économique et l'interdépendance entre puissances, et qu'il ne peut pas y avoir de solutions nationales aux problèmes de politique internationale comme: la prolifération nucléaire, l'assistance économique aux pays pauvres, la lutte contre le trafic de drogues et la pollution de l'environnement. La sécurité devient ainsi une priorité collective et l'œuvre d'une approche multilatérale visant la négociation et le compromis entre les nations. Bien que nous soyons loin d'un «nouvel ordre mondial», celui-ci se crée quand même dans les faits avec ses moments heureux (disparition graduelle du communisme) et inquiétants (implosion de l'URSS et de la Yougoslavie). Les nouvelles conditions stratégiques devraient, en principe, influencer l'adoption d'un scénario de défense du Québec. Il faut par conséquent tourner la page sur les conceptions du passé et regarder l'avenir avec un œil nouveau.

Quatre scénarios possibles peuvent guider les choix d'une politique de défense au cas où le Québec accède à la souveraineté. Ils méritent tous une étude approfondie et sont exposés à titre d'illustration de ce que pourrait représenter une réflexion sérieuse et systématique sur les options militaires. Celles-ci sont: le statu quo partagé (le scénario canadien), l'indépendance avec les alliances (le scénario européen), la neutralité non-armée (le scénario costaricain) et le maintien de la paix (le scénario onusien). Les choix stratégiques du Québec n'excluent pas un mélange éventuel entre certains éléments de ces options.

2.1 Le statu quo partagé

Il consiste pour le Québec à prolonger les accords existants avec le Canada et les États-Unis ainsi qu'avec les alliés, en s'assurant du consentement de ces derniers, tout en procédant au maintien des ressources militaires existantes afin de préserver une forme de statu quo au niveau de la sécurité. Celui-ci impliquerait un «partenariat» entre Ottawa et Québec, décidant conjointement des orientations et des opérations nécessaires pour la défense¹¹. Parce qu'il n'y aurait que peu de changements, les missions et les moyens de la défense demeureraient les mêmes que par le passé. On ne ferait qu'ajouter un échelon organisationnel (un comité de décision bi-national) pouvant superviser l'association du Québec et du Canada vis-à-vis de la défense. Cette option du statu quo partagé aurait l'avantage de conserver les coûts militaires à un niveau relativement acceptable pour les deux parties impliquées. La position des États-Unis,

11. Albert LEGAULT, *op. cit.*, explique le concept de «partenariat», pp. 44-46.

par ailleurs, serait probablement favorable à une telle évolution et l'on pourrait s'attendre à une attitude de non-ingérence de leur part.

Les problèmes de ce scénario seront pourtant plus évidents qu'ils ne paraissent maintenant. Premièrement, le pouvoir central et les autres provinces canadiennes accepteront-elles de jouer le jeu de la souveraineté-association dans le domaine de la défense et voudront-elles partager les responsabilités avec un nouvel État? Elles y seraient possiblement forcées, mais personne ne peut être sûr de l'évolution du climat politique advenant un «oui» suite à un éventuel référendum. Deuxièmement, le Québec voudrait-il voir sa liberté et son statut réels être entièrement limités par les rigueurs d'un mariage de circonstance? Il serait alors le partenaire junior d'un associé qui risquerait fort de lui signaler non seulement sa politique de défense mais, par ricochet, sa politique extérieure aussi. Il est à se demander si l'obtention d'une souveraineté vaut le trouble d'en arriver à une situation quasiment similaire à celle d'aujourd'hui, du moins en ce qui a trait aux relations internationales. Troisièmement, le partage au niveau de la structuration des forces armées, leur budget, leur armement et leur orientation pourrait faire l'objet de conflits entre une politique intérieure «souveraine» et une politique étrangère «associée». L'exemple de l'Ukraine qui devra céder vraisemblablement la plus grande partie de la flotte soviétique à la Russie, peut indiquer qu'une situation de partage impliquerait de multiples compromis nécessaires et des concessions, surtout de la part du Québec.

Idéalement, dans un contexte de bonne entente entre les provinces canadiennes, le partage des responsabilités prolongerait la situation militaire et diplomatique existante. La souveraineté du Québec, néanmoins, s'arrêterait littéralement à ses frontières.

2.2 Le scénario de l'indépendance avec les alliances

Cette deuxième possibilité semble actuellement populaire parmi les cercles nationalistes québécois et est discutée par les experts militaires. Il s'agit, à l'instar de la plupart des pays européens, de se doter des moyens en armement jugés nécessaires pour la défense nationale, tout en participant à certaines alliances considérées vitales pour la sécurité. Au Québec, les dépenses à encourir pour atteindre un niveau maximal d'indépendance sur le plan militaire sont nettement prohibitives, si l'on considère que des pays comme la France et la Suède éprouvent des difficultés à financer leurs forces armées. Un effort de défense vraiment «national» est tout-à-fait hors de portée des moyens du Québec. Le seul scénario possible consiste donc à récupérer la quote-part des armements, des installations et des soldats qui reviennent de droit au Québec, en y allant des efforts supplémentaires indispensables (un genre de statu quo «plus»). Le maintien de telles forces armées engendrerait quand même des dépenses d'au minimum \$3 milliards et pouvant atteindre facilement les \$5 milliards. Les généraux jugent que le respect «musclé» de la souveraineté du Québec nécessiterait une panoplie de moyens aériens (deux escadrons de F-18), terrestres (environ 15 000 soldats et 15 000 réservistes) et navals (une douzaine de navires du type garde-côtes), sans compter les éléments additionnels requis pour le fonctionnement d'une organisation militaire indépendante.

Au nombre de ceux-ci et au-delà de ce que le Québec récupérerait du gouvernement fédéral, il faut donc ajouter dans nos calculs: systèmes de transport, capacités de minage et de déminage, troupes aéroportées, chars d'assaut, hélicoptères, avions de surveillance du territoire, centres d'entraînement militaire, réseaux de commandement et la constitution d'un ministère de la défense nationale¹². La tâche de défense du Québec serait immense, coûteuse et une proposition tout-à-fait nouvelle et complexe, aux ramifications organisationnelles encore largement ignorées sur le plan gouvernemental.

Dans cette perspective, on peut se demander s'il est vraiment nécessaire d'envisager une souveraineté militaire pour le Québec. S'il s'agit de perpétuer le statu quo sous une forme plus dispendieuse, en copiant le modèle canadien dans le cadre de l'indépendance, en quoi celle-ci offre t-elle une alternative concrète sur le plan de la défense? Pourquoi semble t-on croire que la sécurité du Québec serait mieux assurée uniquement par l'existence d'une structure et d'une bureaucratie militaire indépendante? Une telle option ne ferait que recréer au Québec les mêmes débats et engendrerait les mêmes frustrations que le Canada vit depuis une trentaine d'années dans le domaine militaire, c'est-à-dire l'impossibilité de justifier adéquatement le rôle et le prix de sa défense face à l'absence de menace réelle. Nous n'avons ni la volonté ni les moyens d'une véritable défense nationale, canadienne ou québécoise, tout simplement parce que la légitimité d'un tel effort n'existe pas. **Il n'y a plus de menace externe crédible à la sécurité du Canada, et par conséquent la seule explication fondamentale pour maintenir des forces armées est double: les alliances ainsi que l'ordre public et l'assistance civile.**

D'abord la menace externe: si elle était difficile à justifier dans le passé, elle le sera encore davantage demain. Un Québec souverain n'aura vraisemblablement pas à redouter une attaque de missiles de croisière ou la pénétration de sous-marins russes au large de ses côtes. Un assaut terrestre ou par la voie des airs par des voisins frustrés relève de la science-fiction. La nature de la menace s'est transformée et les besoins militaires du Canada et du Québec aussi. S'il y a des problèmes de sécurité, ils seront principalement axés sur le respect des ressources maritimes et halieutiques ou encore le trafic illicite de drogues et le contre-terrorisme. Autrement, il n'y a tout simplement pas de menaces externes prévisibles pouvant remettre en question l'intégrité territoriale et la souveraineté du Québec, quels que soient les scénarios militaires étudiés.

Ensuite les alliances: La participation directe à l'OTAN et au NORAD sera par la force des choses remise en question. D'une part, il est à prévoir qu'une dévolution de la sécurité européenne redonnera un rôle prépondérant aux puissances du Vieux Continent, aux dépens de la présence des Américains et des Canadiens qui auront d'autres priorités. L'Europe s'assurant davantage du contrôle de ses destinées économiques, politiques et militaires, on voit mal de quelle manière notre présence dans l'OTAN pourrait devenir autre chose que symbolique et marginale (par exemple dans notre concours à la vérification des traités de maîtrise des

12. Lieutenant-général Charles BELZILE, «Separation's Price Tag: The Costs of Securing a Fractured Nation», *Forum*, automne 1991, pp. 20-21.

armements). Les effectifs militaires canadiens en Allemagne seront graduellement retirés pour atteindre le plancher de 1 100 soldats en 1995, si bien que le Québec ne récupérerait qu'une infime proportion de ces troupes dont le rôle serait, en outre, insignifiant dans le cadre des missions possibles d'intervention de l'OTAN. D'autre part, vis-à-vis du NORAD, il est probable qu'un Québec souverain ne serait pas invité à participer aux arrangements de surveillance pour deux raisons¹³. En premier lieu, les États-Unis ne voudraient peut-être pas d'un arrangement trilatéral, dans le contexte où une couverture directe du territoire québécois n'est pas nécessaire pour détecter et prévenir une attaque de missiles contre l'Amérique. En second lieu, la perspective de la création d'un commandement unifié entre NORAD (alerte et défense), SAC (armes nucléaires) et USC (espace) entraînera des changements dans la participation du Canada à l'alliance militaire nord-américaine¹⁴. Cette participation découlera surtout de notre intérêt pour la surveillance spatiale. En autant que l'Amérique du nord ne soit pas attaquée par des bombardiers, le Québec deviendrait un moindre souci de défense pour les États-Unis. Il en serait peut-être mieux ainsi, car cela augmenterait la liberté du Québec à pouvoir se soustraire quelque peu de l'orbite de défense américaine. Québec maintiendrait des capacités minimales de surveillance aérienne, en vertu de sa quote-part des F-18 récupérés. Des accords séparés trilatéraux pourraient toujours régir l'utilisation en cas d'urgence de la base aérienne avancée de Kuujuaq dans le nord du Québec, ou encore le contrôle conjoint de la détection aérienne du trafic des stupéfiants. Il reste aussi l'éventualité où Washington veuille procéder avec le déploiement toujours envisagé d'une défense anti-missiles. C'est une affaire qu'il faut suivre, puisque certains systèmes pourraient être disposés dans le grand Nord canadien, mais nous sommes loin d'une telle perspective (surtout au Québec), si même celle-ci peut être encore considérée réaliste ou valable aujourd'hui.

Enfin l'ordre public et l'assistance civile: l'utilisation de l'armée dans le maintien de la sécurité interne du territoire demeure une proposition controversée. Elle traduit l'existence de problèmes avec les corps policiers ou la gendarmerie qui n'ont rien à voir avec le débat sur la défense. L'emploi de l'armée dans les circonstances comme la crise d'octobre 1970 ou la crise d'Oka de l'été 1990, représente le symptôme de problèmes politiques et d'insuffisances au niveau des mécanismes internes de sécurité plutôt qu'une véritable option de dernier recours. Dans le cas canadien ou québécois, l'ordre public pourrait en principe être maintenu à moindre frais et de façon stable sans devoir inviter régulièrement l'armée à intervenir. Si l'ordre public devient la seule mission militaire du Québec, alors celui-ci aura une réputation peu enviable auprès de ses citoyens et de nombreux étrangers. Quant à l'assistance civile, celle-ci a toujours fait parti du rôle des forces armées, appelées à secourir les communautés ou les navires en détresse. Néanmoins, cette mission pourrait être aussi bien remplie par d'autres forces du type «gendarmerie nationale», possédant les équipements de sauvetage aéroportés nécessaires.

13. C'est la conclusion de Joseph JOCKEL, *If Canada Breaks Up: Implications for U.S. Policy*, Orono, Maine, The Canadian-American Center, septembre 1991, pp. 34-35.

14. David COX, «Thinking About Nuclear Weapons After the Coup», *Peace and Security*, hiver 1991-92, p. 13.

L'examen attentif du scénario de l'indépendance militaire avec les alliances remet sérieusement en question la solution d'une «défense nationale»: celle-ci n'est qu'une fausse panacée dans le contexte d'un monde stratégique transformé. Les politiciens auront intérêt à regarder ailleurs s'ils cherchent une alternative au statu quo partagé.

2.3 *La neutralité non-armée*

Ce troisième scénario a déjà fait l'objet de débats dans le passé au Canada, lesquels ont mené en général à la conclusion qu'une position de neutralité militaire n'était ni politiquement ni financièrement sage¹⁵. Bien que cette option fut populaire parmi les mouvements contestataires de notre politique de défense durant la guerre froide, elle fut toujours rejetée par les gouvernements, en raison du contexte géo-stratégique nord-américain et européen dictant les paramètres de la politique étrangère canadienne.

Pourtant, en 1992, ce scénario mériterait d'être ré-étudié dans un contexte de post-guerre froide où la bipolarité militaire a disparu. Un Québec souverain pourrait trouver intéressante la position de neutralité sur le plan militaire. Dépendant de sa définition légale, elle pourrait être conçue de façon à essentiellement soustraire le territoire québécois de toute participation active sur le plan militaire ou dans les alliances. Une formulation «douce» de la neutralité n'influencerait en rien la coopération diplomatique avec les États-Unis ou l'Europe. Des accords militaires pourraient même subsister en cas d'extrême urgence et dans l'éventualité improbable d'une attaque aérienne sur le Québec, donnant aux États-Unis un «droit de regard» via un tel arrangement. Celui-ci serait toutefois entendu comme constituant une mesure de toute dernière instance. Autrement, la neutralité militaire ne devrait pas restreindre au-delà de la normale la politique étrangère d'un Québec souverain. La réaction de Washington face à une telle perspective de changement dans le statut militaire de son petit voisin du nord ne serait plus aussi alarmiste qu'il y a dix ou quinze ans. Tout dépendrait des ententes sur la couverture aérienne d'urgence.

Il existe toutes sortes de neutralités, plus ou moins dispendieuses. Le cas de la Suède, par exemple, n'est pas pertinent dans la mesure où un Québec «suédois» devrait déboursier des sommes astronomiques pour se doter d'une neutralité armée. Il en est de même à moindre échelle pour les cas de la Suisse et de l'Autriche, où la neutralité est avant tout une affaire légale régie par des lois et des traités, mais comportant tout de même l'existence d'une force armée et de milices nationales imposantes (avec service obligatoire). Leur statut convient aussi très mal au Québec qui n'a pas les moyens, l'histoire et la culture de ces pays. On prend souvent pour acquis que la neutralité entraîne la nécessité de posséder une force armée. Cela est faux. Il y a

15. Claude BERGERON, Charles-Philippe DAVID, Michel FORTMANN et William GEORGE, dirs., *Les choix géopolitiques du Canada: L'enjeu de la neutralité*, Montréal, éditions du Méridien, 1988; aussi de DAVID et FORTMANN, «Le Canada peut-il être un pays neutre?», série de deux articles, *Le Devoir*, 10 et 11 avril 1987, p. 11.

ainsi deux pays dans le Monde qui ne disposent d'aucune force armée: l'Islande et le Costa Rica. Le premier fait toutefois parti de l'OTAN (avec un statut un peu particulier) tandis que le second est vraiment neutre.

L'Islande demeure un cas assez unique puisqu'il est entièrement isolé géographiquement et ne risque aucune agression territoriale. Le Québec, même s'il ne vit pas seul, voudrait peut-être imiter le cas islandais, dans la mesure où Reykjavik remet sa sécurité entièrement entre les mains des autres pays de l'OTAN, avec lesquels il coopère pour la surveillance des eaux sous-marines au large de ses côtes. Le Québec pourrait faire de même dans le cadre d'accords avec les Américains et les Canadiens, ce qui finirait par ressembler au scénario d'une indépendance avec alliances — forces armées en moins. Québec accepterait-il l'idée d'une subordination quasi totale de ses besoins de sécurité aux pouvoirs des autorités du Canada et des États-Unis? Celles-ci, par ailleurs, ne seraient peut-être pas intéressés non plus à assumer cette tâche et accuseraient Québec de «gratuité» dans le domaine de la défense. Il faut donc regarder ailleurs, le cas échéant, si l'on veut adopter le scénario d'une sécurité non-armée.

À cet égard, l'exemple du Costa Rica est frappant¹⁶. Il faut se garder d'exprimer de faux-préjugés tout en procédant à une comparaison¹⁷. Voilà un pays de 3 millions d'habitants qui est entouré du Nicaragua au nord et de Panama au sud. Le Québec ne pourrait jamais être en pire situation. Depuis 1948, le Costa Rica a aboli ses forces armées pour constituer une Garde nationale d'environ 5 000 «soldats», au recrutement volontaire, lui coûtant en moyenne approximativement \$40 millions de dollars annuellement (en chiffres de 1990). Aucun conflit n'a perturbé la neutralité costaricaine, si ce n'est au début des années 50 des problèmes frontaliers avec Panama (qui se sont réglés par l'intermédiaire des offices de l'OÉA) et, durant les années 80, l'installation illicite de camps de *contras* sur son territoire à la frontière du Nicaragua (qui a amené le président Arias à proposer son plan de paix régional). En toute probabilité, le Québec n'aurait jamais à subir ces litiges frontaliers. La Garde nationale costaricaine doit assurer la surveillance du territoire de 50 700 km², disposant de quelques avions, 6 navires de patrouille pour les 1 290 km² de côtes, des équipements légers (telles des mitrailleuses, des lance-roquettes et de l'artillerie légère) et un solide entraînement visant à venir en aide à la police, au cas où celle-ci serait incapable de maîtriser les désordres civils. La Garde est regroupée sous deux commandements de sécurité frontalière, nord et sud, et un commandement présidentiel. Bien qu'elle vise surtout à prévenir les coups d'État, elle donne aussi l'exemple d'une force de défense et de surveillance minimale, qui profite des obstacles naturels de son territoire (la jungle, les marais et les montagnes) pour prévenir une tentative

16. Je tiens à remercier Martin GIRARD pour son assistance dans la recherche sur le scénario costaricain.

17. Voir pour les données Pascal BONIFACE, dir., *L'année stratégique*, Paris, Stock, 1990, p. 477; *L'état du Monde*, Paris, La Découverte, 1992, pp. 400-401; et l'annuaire publié par Jane's, *Armed Forces of Latin America: Their Histories, Development, Present Strength and Military Potential*, 1989, pp. 190-194.

d'invasion. La sécurité du Costa Rica est également bien servie par une diplomatie très active sur le plan régional et international (par exemple sa participation à de nombreux traités de désarmement ainsi qu'en appui aux forces de paix).

Les situations du Québec et du Costa Rica se comparent avantageusement dans la mesure où les deux entités sont démocratiques, aux populations urbaines et scolarisées, aux programmes sociaux très développés, endettés de plusieurs milliards, et ne faisant face qu'à de minimes menaces à la sécurité interne. Sans adopter tel quel le modèle de neutralité non-armée costaricain, le Québec pourrait considérer la substitution d'une «Garde nationale» (une Gendarmerie?) aux forces armées régulières. Il pourrait reprendre une partie des soldats rapatriés durant la transition vers la souveraineté et les recycler à la nouvelle mission de neutralité. Des effectifs d'au plus 10 000 «gardes» ou «gendarmes» seraient théoriquement suffisants pour assurer la surveillance frontalière et maritime ainsi que la sécurité publique sur le territoire québécois. Contrairement au Costa Rica, le Québec posséderait en outre à court terme une modeste armée de l'air et possiblement un accord spécial avec les États-Unis pour parer aux urgences imprévisibles (voir plus haut). À long terme, cependant, l'existence d'une véritable armée de l'air serait incompatible avec le statut de neutralité non-armée. Enfin, une telle «Garde» ne dépendrait pas d'un ministère de la défense mais plutôt d'une sorte de ministère de la sécurité publique, regroupant la direction de tous les corps policiers, se traduisant ainsi par des économies substantielles au niveau de l'administration gouvernementale.

Ce scénario mérite d'être évalué dans le contexte de son adaptation partielle à une possible souveraineté du Québec. Les ressources financières seront étirées au maximum pour affronter au besoin les exigences économiques de l'indépendance, chaque programme devant ainsi être pleinement justifié. La politique de défense n'échappe pas à cette règle et la neutralité non-armée paraît offrir des possibilités innovatrices et avantageuses.

2.4 Le maintien de la paix

Le dernier scénario mise sur la popularité auprès des Canadiens et des Québécois de la mission de nos forces de paix dans le cadre des opérations de l'ONU, auxquelles a participé notre pays à chaque occasion (22 missions des Casques bleus en tout). Cette option se situe entre celle de l'indépendance et celle de la neutralité non-armée: elle coûterait un peu moins chère que la première mais beaucoup plus que la seconde. Elle comporte le double avantage suivant: les Québécois s'identifieraient davantage avec une politique de défense axée sur le *peacekeeping* (dans une proportion de plus de 60%¹⁸); et nos militaires seraient pour la plupart ravis de remplir cette mission, n'y perdant pas trop au change dans l'éventualité d'une souveraineté.

18. Michel FORTMANN et Édouard CLOUTIER, «The Domestic Context of Canadian Defense Policy: The Contours of an Emerging Debate», *Canadian Defense Quarterly*, vol. 21, n° 2, 1991, p. 17 (cité aussi par A. LEGAULT, *op. cit.*, p. 18).

Si d'ailleurs le statu quo partagé est impossible et que les politiciens du Québec ne peuvent vendre l'idée exagérée d'une défense nationale ou incertaine d'une neutralité non-armée, il leur reste le scénario «onusien». Celui-ci pourrait même accroître le prestige du Québec et de ses forces militaires sur le plan international, à condition que l'engagement envers la mission de paix soit soutenu, sérieux et doté en ressources nécessaires. Il serait probable même que cette mission devienne en de telles circonstances encore plus populaire auprès des Québécois et que l'on assiste à une réconciliation permanente entre cultures civile et militaire, tout le monde réalisant et comprenant l'utilité de forces de paix pour servir la cause d'une diplomatie orientée vers la prévention des conflits. Les politiciens comme le gouvernement n'auraient aucune gêne à parler d'une telle politique de défense, qui se marierait bien aux choix de politique extérieure et qui serait facilement explicable à la population, contrairement à l'option de la «sécurité nationale». Les Québécois accepteraient peut-être de déboursier des sommes importantes pour ces forces de paix, concluant que celles-ci servent mieux les intérêts internationaux du Québec que tous les autres scénarios.

Une mission de Casques bleus québécois pourrait à la rigueur devenir l'une des plus importantes parmi les pays occidentaux, si les ressources en entraînement et en logistique étaient rendues disponibles. Si la moitié au moins du dispositif militaire québécois était orientée vers l'entreprise du *peacekeeping* (en collaboration avec d'autres pays), l'amortissement en préparation serait possiblement plus rentable que la situation actuelle au Canada. Depuis 20 ans, celui-ci réserve 2 000 militaires (sur 80 000) pour les missions de paix. Un Québec souverain comprenant 15 000 soldats pourrait allouer une proportion plus grande d'entre eux aux forces de paix, le reste assurant la défense territoriale et la sécurité publique. Une telle structure des forces armées requerrait, cependant, une infrastructure de transport et de logistique plus importante que celle qui existe actuellement. Une école d'entraînement séparée ou intégrée aux structures existantes à St-Jean-sur-Richelieu devrait être mise sur pied, afin d'initier les militaires aux rigueurs politiques et opérationnelles de la mission de paix. Tout dépend de la volonté du gouvernement, percevant possiblement les avantages politiques du scénario onusien et des moyens mis à la disposition d'une telle stratégie. Il est clair que cette dernière serait une option bien accueillie par les gouvernements étrangers et en particulier par notre voisin du sud, pour qui le statu quo partagé reste quand même le scénario idéal dans l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté.

La mission du maintien de la paix, de plus, accroîtrait la participation du Québec aux différents forums internationaux de désarmement et de sécurité. Les deux scénarios précédents auraient, il faut prévoir, exactement l'effet inverse. En somme, bien qu'onéreux aussi (coûtant sûrement plus de \$3 milliards, mais possiblement moins de \$6 milliards), le scénario onusien se rapprocherait d'une politique de défense voulant réconcilier les besoins nationaux et internationaux d'un Québec souverain. En ce sens, le *peacekeeping* serait une bonne affaire politique et militaire, tout en servant beaucoup mieux les véritables enjeux à venir de la sécurité mondiale. A vrai dire, toute la doctrine de défense du Québec pourrait être fondée sur cette notion, sans que personne ici ou ailleurs n'y voit d'objections sérieuses.

Conclusion

Si le Québec veut prétendre être une «société distincte», advenant son accession à la souveraineté, il lui faudrait alors adopter des politiques «distinctes» dans tous les domaines, y compris les affaires extérieures. Seulement une fois choisie l'orientation pour celles-ci, serait-il possible d'évaluer une option possible pour la défense. Diplomatie et sécurité vont de pair, si bien que les discussions techniques sur une structure militaire québécoise restent pour l'instant d'une pertinence contestable, tant et aussi longtemps que les scénarios de politique étrangère d'un Québec souverain (associé, allié, neutre, internationaliste?) restent inconnus.

Par conséquent, vis-à-vis du problème de la défense, tout est question d'engagement et de coûts et c'est aux élus et électeurs que revient la tâche de décider ce qui leur convient dans ce menu. L'option du statu quo partagé reste le scénario optimal et conservateur d'une hypothétique accession tranquille du Québec à la souveraineté. Le respect du statu quo dépend de la bonne entente entre les provinces, le pouvoir central et le Québec. Si l'on recherche par contre des éléments qui pourraient s'éloigner de la politique canadienne de défense, alors il faudra puiser des idées dans les autres scénarios, dépendant des intérêts, des ressources et des valeurs que chacun considère importants lorsqu'il s'agit des questions militaires et internationales. L'indépendance avec les alliances, la neutralité non-armée et le maintien de la paix constituent des alternatives plus ou moins coûteuses aux politiques existantes. Elles offrent des avantages et des désavantages certains, risquant de provoquer des débats que le Québec souverain devrait seul résoudre et vis-à-vis lesquels son expérience en la matière est considérablement limitée. Une vaste étude devrait être ainsi entreprise au plus tôt, visant à tirer au clair, dans le contexte de la formulation d'une politique étrangère, quelles sont les implications de ces différents scénarios pour un Québec militaire indépendant. Seule une meilleure connaissance et appréciation de ceux-ci permettraient au besoin d'effectuer des choix éclairés dans l'éventualité de la séparation entre le Fleur de lis et l'Unifolié.