

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES
Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 623 à 632

Auteur : Louis Balthazar

Titre : Les Etats-Unis face à un Québec souverain

MISE À JOUR

Auteur : Louis Balthazar

Titre : Les Etats-Unis face à un Québec souverain

Mise à jour de l'étude intitulée

« Les États-Unis face à un Québec souverain »

produite dans le cadre des travaux de la

**Commission d'étude des questions afférentes
à l'accession du Québec à la souveraineté**

par

Louis Balthazar

En date du 4 décembre 2001

-I-

L'étude produite le 18 décembre 1991 comportait trois parties : 1) la position du gouvernement américain dans le contexte du débat sur l'accession du Québec à la souveraineté ; 2) quelle serait la politique du gouvernement américain à l'issue d'un référendum positif sur la souveraineté ? 3) quelle devrait être la politique d'un Québec souverain à l'endroit des États-Unis ?

La position américaine se résume bien dans ce qu'on a appelé, dans les milieux qui s'intéressent aux relations canado-américaines, la *mantra*, c'est-à-dire une ligne de conduite dont le gouvernement américain n'a guère dérogé depuis la première accession du Parti québécois au pouvoir à la fin de 1976. Cette politique comporte trois éléments : 1) les États-Unis n'entendent pas intervenir directement dans le débat qu'on considère comme une affaire politique interne ; 2) les États-Unis respecteront les décisions prises par les Canadiens dans un cadre démocratique ; 3) les États-Unis considèrent le Canada comme un allié privilégié, ils ne peuvent donc que souhaiter vivement que soit préservée l'unité canadienne.

Il a pu arriver que l'ardeur suscitée aux États-Unis par le troisième article de la *mantra* aille à l'encontre du premier article. Dans l'ensemble, cependant, le gouvernement américain s'est montré remarquablement discret entre 1976 et 1991, tout particulièrement au moment de la campagne référendaire de 1980. On a jugé qu'il serait mal indiqué et peu opportun d'intervenir pour appuyer la cause du maintien de la fédération canadienne. Plusieurs, dans les milieux gouvernementaux et privés intéressés au Canada se sont même montrés plutôt sympathiques à la cause du Québec, telle qu'entérinée par les Accords du lac Meech. En raison des intérêts généraux de la superpuissance et d'une forte tradition américaine en faveur des grands ensembles, c'est cependant **l'unité** canadienne qui a toujours fait l'objet des plus grandes sollicitudes américaines. Il ne faut jamais perdre de vue que les Américains ont connu l'épreuve la plus sanglante de leur histoire pour assurer le maintien de leur union. On peut parler d'une « religion de l'unité » aux États-Unis.

Quant à ce que serait la politique de Washington dans le cas d'une victoire du « oui » lors d'un référendum québécois sur la souveraineté, l'étude de 1991 se montrait modérément optimiste. En d'autres termes, il n'y avait pas lieu de croire que le gouvernement américain ne respecterait pas un verdict populaire évident, en raison même du second article de la « mantra ». Il est vrai qu'on a toujours pris soin de parler de la volonté populaire « canadienne » et non « québécoise ». Cela nous amenait à distinguer deux hypothèses. D'abord, dans le cas d'une acceptation du gouvernement canadien et des autres provinces et d'une mise en marche des négociations, il est clair que Washington se montrerait disposé à accorder la reconnaissance diplomatique au nouvel État, le moment venu. Dans le cas où le Canada anglais se rebuterait, refuserait de reconnaître l'expression démocratique de la volonté des Québécois ou se montrerait réfractaire aux négociations en vue de l'union économique (voire politique) souhaitée par les souverainistes québécois, on pouvait penser que le gouvernement américain, en fonction de ses intérêts, exercerait quelque pression pour favoriser le maintien d'une certaine union canadienne. Les mêmes raisons, qui entraînent Washington à soutenir l'unité du Canada tel qu'il est, l'amèneraient à prendre parti pour un niveau élevé d'intégration des deux nouveaux États par opposition à deux souverainetés classiques.

L'étude faisait état également de la grande prudence du gouvernement américain dans le cadre de cette situation nouvelle et plutôt bouleversante. Il apparaissait certain que la sympathie serait plus grande à l'endroit du Canada anglais qu'envers le Québec, mais on pouvait prévoir que les réactions des Américains seraient moins émotives et plus rationnelles que celles de leurs amis canadiens. On pouvait envisager aussi que Washington attende que la situation soit bien claire avant d'établir des relations diplomatiques avec Québec. Dans ce cas, on pourrait prendre tout le temps voulu et se servir des services déjà existants au consulat général du Québec qui fonctionnerait alors comme une ambassade sans le nom ni la fonction officielle.

Il était déjà clair en 1991 que l'accord de libre-échange canado-américain devait être renégocié pour y inclure un Québec souverain et qu'il en serait de même pour toutes les autres organisations canado-américaines, comme NORAD, la Commission mixte sur les eaux frontalières etc. On entrevoyait déjà que ces négociations pourraient être ardues.

Enfin, en ce qui a trait à la politique d'un Québec souverain à l'endroit des États-Unis, l'étude mettait en garde le Québec contre une tentation de trop grande confiance et dénonçait la tactique de jouer les États-Unis contre le Canada anglais. Il peut arriver sans doute que les Américains se sentent davantage sur la même longueur d'ondes avec les Québécois plutôt qu'avec les autres Canadiens. Le plus souvent cependant, c'est le contraire qui est vrai et le phénomène de relations intimes et cordiales entre anglophones d'une frontière à l'autre se reproduit encore dans le cas des groupes ethniques répartis dans les deux pays. Il faut tenir compte de ces réseaux souvent très animés. Il faut encore constater l'importance d'un réseau d'information qui se situe beaucoup sur la ligne anglophone, même en ce qui a trait à la nouvelle québécoise.

L'étude soulignait l'importance pour le Québec d'établir des relations harmonieuses avec le voisin du sud en se fondant sur les valeurs communes et surtout sur le libéralisme et le parti pris pour l'intégration économique nord-américaine. On insistait pour que le Québec soit bien au fait de la complexité des institutions politiques du grand voisin, en particulier de l'importance du Congrès et des groupes de pression qui s'y agitent et aussi des rapports avec les divers États de l'Union.

-II-

Au cours de la dernière décennie, la situation a considérablement évolué. Disons tout de suite cependant qu'en décembre 2001, l'essentiel des constatations et recommandations de l'étude précédente demeure valide. Les nouveaux éléments qui se sont ajoutés au dossier rendent la situation plus complexe, peut-être plus difficile, mais ils ne modifient pas substantiellement les paramètres de la position américaine, avant ou après l'éventuelle accession du Québec à la souveraineté ni davantage les impératifs d'une politique québécoise.

Voici quelques-uns des événements majeurs des dix dernières années qui ont pu affecter la situation du Québec par rapport aux États-Unis.

. À l'été de 1992, le Premier ministre Robert Bourassa a pris la décision fatidique d'aller négocier un nouvel accord constitutionnel avec les représentants des autres composantes de la fédération canadienne, sans que rien de vraiment satisfaisant pour le Québec ait été mis sur la table. Ce virage du gouvernement québécois a revêtu une importance historique majeure. Il a conduit aux accords mal bâclés dits de Charlottetown, défaits au cours du référendum

d'octobre suivant (dont on attendait bien autre chose, notamment l'inclusion d'éléments de souveraineté dans la question). Il a surtout signifié la brisure d'un fort consensus québécois qui avait produit son effet ailleurs dans le monde, notamment à Washington. Les lendemains de Charlottetown ont entraîné une lassitude dans l'opinion publique canadienne et une sorte de défaitisme quant à tout changement constitutionnel. Les Américains qui avaient appuyé l'entente de Meech en sont venus à croire que le statu quo était dorénavant acceptable pour les Canadiens, voire pour une bonne partie de la population québécoise. Plusieurs ont cessé de prendre le Québec au sérieux dans ses velléités de réforme constitutionnelle.

. Sans doute les événements suivants ont réveillé l'intérêt dans la mesure où ils traduisaient encore une fois une vive insatisfaction québécoise. L'élection fédérale de 1993, tout en révélant la déconfiture du parti qui avait mis en branle à la fois le rapprochement du Canada vers les États-Unis et une réforme constitutionnelle satisfaisante pour le Québec, démontrait bien comment le Québec gardait ses distances par rapport au nouveau pouvoir libéral sous la gouverne de Jean Chrétien. Les 54 députés du Bloc québécois devenaient l'opposition officielle au Parlement, un événement que Washington se devait de noter. Les observateurs américains qui avaient bien accueilli l'ouverture de Mulroney à leur pays pouvaient comprendre le désenchantement de l'électorat québécois.

. L'entrée en vigueur de l'ALENA est un autre événement majeur, en ce qu'il scelle davantage le libre-échange canado-américain. Encore une fois, comme pour l'ALE en 1988, le Québec s'est montré plus enthousiaste que le reste du Canada.

• L'arrivée du Parti québécois au pouvoir en septembre 1994 était à prévoir. Les Américains qui s'en inquiétaient, puisque cette victoire électorale annonçait un référendum sur la souveraineté, ont été réconfortés par la faible majorité obtenue par l'équipe de Jacques Parizeau.

. Washington a suivi de très près la campagne référendaire de 1995. L'ambassadeur nommé par Bill Clinton et qui pouvait se prévaloir de l'amitié du président s'est montré particulièrement actif. James Blanchard, un ancien gouverneur du Michigan, n'avait pas perdu son instinct et son agressivité de politicien. Il ne s'est pas privé de se manifester autant qu'il le pouvait en faveur du maintien de l'unité canadienne. Il dérogeait quelque peu, par là, de la ligne de discrétion qui avait caractérisé jusque-là la politique américaine dans le débat sur la souveraineté du Québec. En janvier 1995, il déclare que son gouvernement n'a accordé aucune garantie quant à l'accession à l'ALENA, à l'OTAN et autres traités internationaux dans l'hypothèse d'un Québec souverain. Il revient à la charge au plus fort de la campagne référendaire et fait l'éloge du leadership de Jean Chrétien. C'est à sa suggestion que le secrétaire d'État Warren Christopher, une dizaine de jours avant le vote, déclare, en présence de son homologue canadien, qu'on ne devrait pas prendre pour acquis que les relations seraient les mêmes entre les États-Unis et une autre organisation canadienne. C'était là une allusion à peine voilée à l'engagement du camp souverainiste envers un nouveau partenariat entre le Québec et le Canada. Le Président Clinton lui-même, après avoir rendu hommage à la « diversité culturelle » du Canada dans un discours au Parlement canadien en février, intervient encore, à quelques jours du référendum, et affirme qu'il ne comprend pas du tout ceux qui songent à la sécession dans un Canada, modèle de bon fonctionnement. Blanchard ne se cache pas d'avoir été à l'origine de ces déclarations et d'autres. Il le révèle non sans une certaine fierté dans un livre publié en 1998 (James J. Blanchard, *Behind the Embassy Door : Canada, Clinton and Quebec*, Toronto, McClelland & Stewart, 1998, p. 236-239).

. La fameuse phrase du Premier ministre Jacques Parizeau, dans son discours d'acceptation de la pénible défaite du 30 octobre 1995, attribuant les résultats à « l'argent et aux votes ethniques », n'a sûrement pas contribué à rehausser l'image du Québec. Quand le même homme révélait un peu plus tard qu'il se proposait de faire voter une déclaration d'indépendance à l'Assemblée nationale si le « oui » l'avait emporté au référendum, qu'il était assuré de l'appui et de la reconnaissance immédiate de la France, laquelle aurait exercé des pressions pour que Washington ne tarde pas à établir des relations diplomatiques avec un Québec souverain, il y avait de quoi entretenir la suspicion chez les observateurs américains quant aux tactiques plus ou moins honnêtes du Québec. On pouvait croire qu'une brusque déclaration unilatérale d'indépendance de la part du Québec n'était pas impensable, à l'encontre des engagements de la coalition du « oui ».

. Le jugement de la Cour suprême du Canada, en août 1998, relativement à la conformité d'une telle déclaration à la Constitution canadienne et au droit international a pu rassurer ces Américains qui pouvaient craindre une accession précipitée du Québec à la souveraineté.

. La loi C-20, dite de la clarté référendaire, votée par le Parlement canadien en 1999, a aussi envoyé un signal que les Américains intéressés au Canada ont pris au sérieux. Quelles que soient les critiques adressées à cette loi d'un point de vue québécois, les Américains y ont vu l'établissement d'une procédure légale importante.

. À l'automne de 1999, le Président Clinton est venu participer, à Mont-Tremblant, Québec, à une conférence internationale sur le fédéralisme, sous les auspices du gouvernement fédéral canadien. Il y a prononcé un discours fort bien articulé dans lequel il distinguait les applications du droit à l'autodétermination (pour en exclure implicitement le Québec, sans jamais le nommer) et faisait l'éloge du fédéralisme canadien qui laissait place à de larges zones d'autonomie tout en favorisant le multiculturalisme. Le discours était assez nuancé et ouvert pour que les souverainistes québécois y trouvent des éléments de justification d'un projet de confédération canadienne renouvelée à l'image de l'Europe. Il est clair cependant que le président américain entendait porter un coup aux thèses souverainistes québécoises, ce que la plupart des auditeurs y ont vu.

. Enfin, la tragédie du 11 septembre 2001 a évidemment créé une atmosphère tout à fait nouvelle pour les États-Unis, pour la diplomatie américaine et pour le système international tout entier. Dans ce nouveau contexte, les Américains sont devenus à la fois plus soucieux de maintenir leurs bonnes relations avec leurs alliés mais aussi plus méfiants envers tous les agissements susceptibles de bouleverser un tant soit peu l'ordre établi. Il est clair que le mouvement souverainiste québécois serait susceptible, dans un tel climat, de susciter plus d'inquiétude que jamais s'il devait refaire surface. Déjà, le simple fait que le Québec possède une juridiction particulière en matière d'immigration a amené des observateurs américains à se poser des questions. Comme un présumé terroriste arrêté à la frontière américaine à la fin de 1999, Ahmed Ressay, a pu obtenir un passeport canadien à partir du Québec où il a vécu pendant quelques années, on s'est demandé si les préférences québécoises accordées aux francophones, dont les ressortissants d'Afrique du Nord, comme l'Algérien Ressay, ne comportent pas une certaine menace. Ces suspicions étaient sans doute très mal fondées, dans la mesure où le Québec ne détient aucune autorité en matière de sécurité et où la politique linguistique n'a absolument rien à voir avec le terrorisme. Il est clair qu'il se trouve un nombre beaucoup plus considérable de membres des réseaux incriminés pour fonctionner en anglais plutôt qu'en français. Malgré tout, le caractère distinctif du Québec est encore

susceptible de provoquer des suspicions, aussi loufoques soient-elles, dans un climat de panique et de chasse au sorcières.

Voilà donc un ensemble d'événements qui ont peu contribué à créer un climat de sympathie pour le Québec aux États-Unis et qui, en conséquence, ne sont pas de nature à faciliter les bonnes relations entre un Québec souverain, ou possiblement souverain, et son voisin du sud.

En revanche, un certain nombre de facteurs positifs, relevés au cours de la dernière décennie, sont susceptibles sinon de faciliter, du moins de clarifier les relations du Québec avec les États-Unis au moment de l'accession du Québec à la souveraineté.

. Il faut mentionner d'abord et avant tout la fulgurante progression des échanges économiques entre le Québec et ses partenaires américains. En 1991, le Québec exportait environ 19 milliards de marchandises vers les États-Unis, soit 73,4% de ses exportations internationales. En 2000, cet indicateur avait atteint 63,4 milliards pour une proportion de 85,6%. Quant aux importations, elles étaient passées de 12 à 31 milliards, soit de 44,1% à 44,8% au cours des mêmes années. Notons en passant l'ampleur du solde positif pour le Québec. Depuis 1991, d'ailleurs, les échanges de marchandises entre le Québec et les États-Unis dépassent les échanges du Québec avec les autres provinces canadiennes. En 2000, ces derniers ne comptaient plus que pour 34% du total. En clair, cela signifie un rapprochement phénoménal du Québec vers les États-Unis et une dépendance de moins en moins significative du marché canadien. L'importance des relations du Québec avec son voisin du sud s'en voit accrue et cela ne passe pas inaperçu auprès des acteurs concernés aux États-Unis où le Québec est de plus en plus considéré, en lui-même, comme un partenaire économique majeur. Pour le moment, on ne semble pas s'inquiéter outre mesure de l'énorme déficit américain, probablement parce qu'il est noyé dans l'ensemble canadien et surtout parce que des multinationales d'origine américaine comptent parmi les exportateurs majeurs de biens et services du Québec vers les États-Unis.

. Des études intéressantes sur le Québec, dues à des observateurs américains, sont parues au cours de cette dernière décennie. Un certain nombre d'entre elles sont le fait de personnes tout à fait désintéressées et détachées des intérêts immédiats de la politique américaine. Ces études sont d'autant plus susceptibles de nous transmettre un portrait vraisemblable de ce que pourrait être l'attitude des États-Unis dans le cas de l'accession du Québec à la souveraineté. Mentionnons le livre de Jonathan Lemco, natif de Montréal, aujourd'hui banquier chez *Crédit Suisse-First Boston Corporation* de New York, *Turmoil in the Peaceable Kingdom : The Quebec Sovereignty Movement and its Implications for Canada and the United States* (Toronto, University of Toronto Press, 1994). Cet ouvrage ouvre des perspectives plutôt négatives sur la souveraineté du Québec, mais il est écrit sur un ton modéré et intelligent. Il fait état d'une attention discrète mais soutenue de Washington à l'évolution de la conjoncture politique québécoise depuis le début de la révolution tranquille. Un autre ouvrage récent aura sans doute une influence plus négative pour le Québec. Il est révélateur d'un état d'esprit assez répandu dans les milieux des experts des affaires canadiennes aux États-Unis. C'est celui de Charles Doran, *Why Canadian Unity Matters and Why Americans Care : Democratic Pluralism at Risk* (Toronto, University of Toronto Press, 2001). Doran, qui est directeur d'un programme d'études nord-américaines au *School of Advanced International Studies* de l'Université Johns Hopkins à Washington, considère que la sécession du Québec signifierait une faillite de la démocratie pluraliste. Car, à ses yeux, le mouvement souverainiste québécois est fondamentalement animé par une revendication de nature culturelle et linguistique à l'encontre de la possibilité de cohabitation de diverses

communautés ethnolinguistiques. Il ne fait pas de distinction entre les minorités ethniques issues de l'immigration et la minorité nationale que constitue le Québec : une confusion majeure, malheureusement entretenue par plusieurs au Canada et aux États-Unis. Il reconnaît cependant que le Québec constitue présentement une vibrante et dynamique société multiethnique dont le français est la langue commune. Mais il craint que la souveraineté affecte cet état de choses. Il entrevoit tout de même que le gouvernement américain pourrait établir de bonnes relations avec un Québec souverain et s'employer à favoriser le maintien d'une union canadienne. Car, comme il l'écrivait dans un article de la revue *Foreign Affairs* (sept.-oct. 1996) qui est à l'origine de ce livre, il craint que la sécession du Québec entraîne un démantèlement du Canada qui serait préjudiciable aux intérêts américains. Il invite donc les responsables américains à faire tout ce qu'ils peuvent pour protéger l'unité du Canada, mais il recommande une attitude relativement discrète, croyant toujours, fidèlement à la consigne de la *mantra*, qu'une intervention trop directe dans les affaires canadiennes ne produirait pas les résultats escomptés.

. Relevons aussi quelques articles rédigés par des personnes ayant occupé des fonctions importantes dans la diplomatie américaine à l'égard du Canada. Ils sont chargés d'enseignement quant à la réaction éventuelle de Washington à la souveraineté du Québec. Dwight N. Mason, qui fut *Deputy Chief of Mission* à l'ambassade des États-Unis à Ottawa de 1986 à 1990, écrit qu'un Québec indépendant est bien faisable et que son gouvernement est apte à gérer l'indépendance : « An independent Quebec is a practical proposition [...] its government would be able to manage independence. » (« An Independent Quebec ? », *National Security Law Report*, février 1992, p. 6). Mason est aujourd'hui président américain du bureau conjoint permanent de la défense États-Unis-Canada. David Jones a également occupé la fonction de *Deputy Chief of Mission* à l'ambassade américaine de 1992 à 1996. Il écrivait dans le *Washington Quarterly* qu'un Québec souverain ne serait pas une catastrophe pour les États-Unis, même si le maintien de l'unité canadienne demeurait l'option privilégiée en fonction des intérêts américains. Il notait aussi que l'accession du Québec à la souveraineté devrait se faire, en toute vraisemblance, selon un processus de transition plus ou moins long et que Washington aurait le temps voulu pour s'ajuster : « If there is ever a yes vote in a referendum, the results for Canada and Quebec will occur in slow motion rather than be revolutionary, and they will allow time for a comprehensive U.S. assessment. » (« An Independent Quebec : Looking into the Abyss », *The Washinton Quarterly* 20, printemps 1997, p. 35). Jonathan P. Doh a été responsable pour le Canada au département du Commerce en 1995. Il entrevoyait aussi une période de transition qui permettrait au gouvernement américain de s'ajuster : « It is unlikely, even under the simplest scenario, that Quebec will one day be part of Canada and the next day be independent. » (« Le Plus Ça Change—The Quebec Referendum and U.S.-Canada Relations : A U.S. Perspective », *North American Outlook* (National Planning Association, Washington, D.C.), juillet 1996, p. 46).

. À l'hiver de 1997, grâce à l'initiative conjointe de l'Association pour les études canadiennes aux États-Unis (*Association for Canadian Studies in the U.S.* : ACSUS) et de la Chaire Raoul-Dandurand de l'Université du Québec à Montréal, un colloque fut tenu à Washington, réunissant quelques universitaires américains et québécois, pour échanger sur le thème des relations entre les États-Unis et un Québec souverain. On demandait à chaque participant de s'abstenir de toute considération normative et de mettre entre parenthèses le débat sur les avantages et les inconvénients de la souveraineté québécoise. On espérait ainsi obtenir des estimations éclairées et documentées sur le type de relations qui pourraient exister entre Washington et Québec. Quatre secteurs furent examinés, le politique, le juridique, le militaire et l'économique. Il en est ressorti un ensemble de considérations pertinentes qui ont fait

l'objet d'un numéro spécial de l' *American Review of Canadian Studies* (vol. 27, no 1, printemps 1997). Pour résumer les conclusions des auteurs, disons que, compte tenu de la pratique habituelle des responsables américains de la politique étrangère, il est apparu probable que Washington se montrerait plutôt lent et circonspect avant d'accorder une reconnaissance officielle à un Québec souverain, surtout si les leaders québécois se montraient exigeants et erratiques, comme cela a pu se voir déjà. Quant à la situation juridique, les experts qui sont intervenus n'ont pas cru que la qualité d'État successeur puisse être attribuée au Québec. Ce serait plutôt le Canada qui pourrait revendiquer ce statut et il n'est même pas sûr qu'il puisse se le voir accorder, en dépit d'un préjugé favorable de la part de Washington. Le Québec devrait donc renégocier les traités dont le Canada était signataire, comme l'ALENA par exemple. Sur le plan militaire, il faudrait aussi, d'après les travaux des intervenants, entreprendre des procédures nouvelles pour que le Québec devienne à son tour membre de l'OTAN et de NORAD, ce qu'il devrait obtenir éventuellement. Quant au domaine économique, il est apparu évident aux analystes de cette question que Washington considérerait le Québec comme le partenaire majeur qu'il demeurerait sans aucun doute. Donc, même si les accords de libre-échange devraient être renégociés et sans doute donner lieu à de nouvelles conditions, selon les humeurs du Congrès américain, on ne voit pas pourquoi le Québec ne serait pas admis, dans un délai plus ou moins court, suivant la conjoncture, dans l'ALENA, dans le Pacte de l'automobile et dans l'Organisation mondiale du commerce.

-III-

Quelles sont les conséquences qui découlent de ce qui précède dans les perspectives des trois parties de l'étude de 1991 ? En résumé, il apparaît plus clairement que jamais que la politique américaine à l'endroit du Québec se joue en deux temps et qu'elle est inspirée par un désir de stabilité et d'harmonie dans l'univers nord-américain. La politique québécoise, de son côté devrait prendre acte de cette irrémédiable orientation de la superpuissance et s'y ajuster avant et après son accession à la souveraineté.

Depuis dix ans donc la *mantra* américaine n'a guère changé en ce qui a trait à l'avenir de la fédération canadienne, si ce n'est pour un léger glissement en faveur de l'intervention dans le débat. En effet, à mesure que l'avènement de la souveraineté québécoise et la brisure de la fédération canadienne apparaissaient plus vraisemblables aux yeux des responsables politiques américains, ils ont cru bon d'exprimer plus fréquemment et plus ardemment leur traditionnelle préférence pour le maintien de l'unité canadienne. À l'approche du «grand danger», ils ont mis de côté leur compréhension des frustrations québécoises pour proclamer sans nuances que le statu quo demeurerait de beaucoup préférable au bouleversement que comporterait une souveraineté québécoise. Peut-être parce qu'on appréhendait davantage une possible victoire du «oui» au référendum de 1995, on s'est fait plus interventionniste qu'en 1980.

Malgré tout, l'intervention américaine est demeurée ponctuelle, strictement verbale et soucieuse de ne pas créer de réaction négative tant au Canada anglais qu'au Québec. Les Québécois, mis à part quelques sautes d'humeur du gouvernement, n'en ont pas trop voulu aux représentants américains pour leurs prises de position.

Les Américains sont toujours demeurés soucieux de respecter le cours de la démocratie et des consultations populaires au Canada. Ils n'ont jamais déclaré cependant que seule l'opinion d'une majorité de Québécois suffisait pour que la fédération canadienne ne soit plus.

Comment se seraient-ils comportés si le « oui » l'avait emporté par une marge aussi faible que celle qui a consacré la victoire du « non » et le statu quo ? Cela demeure fort problématique et très dépendant des informations en provenance d'Ottawa.

Il faut dire aussi que la loi C-20 est venue modifier la situation. Il est certain que Washington reconnaît la validité de cette nouvelle disposition, quelles que soient les conséquences fâcheuses pour le Québec. Si le Québec devait se montrer peu respectueux de cette loi et tentait de ramener un éventuel référendum à des dimensions proprement politiques, il faut croire que les responsables américains adopteraient une position plutôt légaliste à l'endroit du Québec et seraient peu enclins, du moins dans un premier temps, à reconnaître la validité d'un « oui » québécois dans le cas d'une répudiation du processus par le Parlement canadien.

Enfin, on peut facilement concevoir que, dans le contexte de la nouvelle guerre au terrorisme, les Américains se montrent plus ardents que jamais dans la promotion de la stabilité et de l'harmonie en Amérique du Nord. S'il fallait, par exemple, que la nouvelle guerre donne lieu à une chasse aux sorcières qui rappellerait le maccarthysme des années cinquante, certains dirigeants politiques américains de droite seraient probablement tentés de pointer du doigt les souverainistes comme des éléments dangereux et déstabilisateurs. Déjà, quelques journalistes ont fait des allusions malveillantes (sans doute non fondées) à la politique québécoise en matière d'immigration.

Le second temps d'une politique américaine à l'endroit du Québec, soit après un référendum concluant, apparaît aux Américains plus éloigné que jamais. D'abord parce qu'ils sont rassurés par les sondages et la forte réticence des Québécois à tenir un référendum. Ensuite parce que la question de l'heure tient à la sécurité des frontières et non pas à l'éventualité d'en voir apparaître de nouvelles (même si les souverainistes sont plus souples à cet égard que les responsables canadiens).

Malgré tout, nous sommes mieux documentés que jamais quant à la politique américaine face à un Québec accédant à la souveraineté. Il faut bien constater cependant que, pour des raisons stratégiques évidentes, aucun Américain occupant quelque fonction officielle n'osera parler de cette éventualité en termes sereins et positifs. Les écrits cités ci haut sont pourtant clairs à cet égard. Washington pourrait s'adapter fort bien à la présence d'un nouveau partenaire souverain au nord, dans la mesure où il apparaît maintenant évident à la grande majorité des observateurs qu'un Québec souverain serait un acteur international responsable, démocratique et non préjudiciable aux intérêts américains.

Washington serait tout de même toujours inspiré par son désir de stabilité et d'harmonie, par son préjugé naturel en faveur des grands ensembles. C'est là que sa politique pourrait aller de pair avec les intentions du Québec. Car il est fort possible et probable que les Américains s'emploient alors à persuader leurs amis canadiens qu'ils ne gagneraient rien à vouloir punir le Québec en l'isolant. Les États-Unis ne pourront que souhaiter que l'union canadienne soit perturbée le moins possible et, en ce sens, ils pourraient fort bien se révéler partisans du projet de « confédération » invoqué par le premier ministre Bernard Landry. Cela n'est pas pour aujourd'hui, ni demain, bien entendu.

Il est clair cependant que les Américains entrevoient une renégociation de tous les traités dont le Québec est déjà partie à l'intérieur du Canada. Il est non moins clair que le Congrès américain pourrait profiter de l'occasion pour imposer de nouvelles contraintes et réexaminer

les politiques économiques québécoises jugées trop interventionnistes ou susciter un nouveau débat sur les politiques culturelles. C'est ici que la notion de « *slow motion* » invoquée plus haut dans le cadre d'une transition plus ou moins longue entre le statu quo et la souveraineté peut apparaître intéressante. Comme l'ont souligné quelques observateurs américains, il se pourrait bien que le Québec puisse négocier son entrée dans l'ALENA avant même d'accéder définitivement à la souveraineté. Comme les négociations à l'intérieur du Canada apparaissent maintenant plus inévitables que jamais, en raison du jugement de la Cour suprême de 1998, on peut prévoir que cela donnerait aux Américains tout le temps voulu pour façonner leurs relations avec le nouvel acteur international.

Le troisième point, celui de la politique québécoise, se dessine aussi plus clairement. D'abord, cette politique ne peut pas ne pas tenir compte de l'attitude générale des Américains à l'endroit du Canada. Il faut donc renoncer à persuader nos partenaires américains du bien-fondé de la souveraineté du Québec. On peut se contenter d'accueillir sans trop insister les déclarations d'amitié, de volonté de collaboration économique qui vont parfois jusqu'à envisager la continuité des bons rapports dans l'éventualité d'un Québec souverain. Les dirigeants souverainistes québécois ne devraient surtout pas s'en gargariser et les utiliser dans le contexte du débat politique à l'intérieur du Québec. Cela aurait pour effet à peu près garanti de rendre nos interlocuteurs plus prudents et moins cordiaux. Attention aussi de ne pas trop miser sur les bonnes paroles à l'endroit du Québec. Il est bien vrai que beaucoup d'Américains aiment le Québec, sa culture, sa production économique, son dynamisme. Il arrive cependant que la gentillesse (*friendliness*) toute américaine ne se traduise pas nécessairement par des actes concrets. Enfin, comme on l'a souligné dans l'étude de 1991, le Québec ne peut guère gagner à jouer les Américains contre les Canadiens de langue anglaise.

Une fois acquise la souveraineté, du moins au lendemain d'un référendum, le Québec gagnerait beaucoup à se montrer prudent et conciliant. Les grandes manœuvres envisagées par Jacques Parizeau n'ont guère impressionné les Américains concernés. On est très jaloux à Washington, comme on peut s'y attendre, des prérogatives de la superpuissance et on ne voit pas très bien comment on pourrait se faire dicter une politique à l'endroit du Québec par un acteur tiers comme la France. Le Québec a suffisamment d'atouts de par ce qu'il est sur les plans économique, démographique, géopolitique et autres pour s'imposer de lui-même auprès de Washington.

Comme cela a été mentionné dans l'étude de 1991, il faudra aussi tenir compte de la grande complexité des réseaux politiques aux États-Unis. Cela est encore plus vrai, dix ans plus tard. Il faut tenir compte de plus en plus des pouvoirs étendus du Congrès dans plusieurs domaines qui intéressent le Québec et de la nécessité de s'employer à exercer des influences auprès des personnages clé dans les deux Chambres fédérales. Il faut aussi compter sur les relations au niveau des États. Déjà, dans le contexte actuel, le Québec fait jouer de plus en plus et fort opportunément ses contacts au niveau des États de l'Union américaine. Certains partenaires, comme l'État de New York, en raison de sa taille et de sa proximité, celui du Vermont, qui joue un rôle tout à fait particulier pour le Québec, bien au delà de son importance minime, parce qu'il constitue une sorte de vestibule au grand marché continental américain, sont l'objet d'attention particulière, de visites ministérielles fréquentes. Cela est excellent et porte des fruits.

Peut-être, en raison du nouveau contexte de « guerre au terrorisme », la présidence est-elle en train de redevenir aussi puissante qu'elle l'a été dans les grands moments de la guerre froide.

Dans ce cas, les rapports avec le pouvoir exécutif américain deviendront plus importants. L'évolution de la dernière décennie signalait cependant une perte de puissance de la présidence et une plus grande diffusion du pouvoir. Au moment où ces lignes sont écrites, il est trop tôt pour signaler, avec quelque certitude, un changement majeur et permanent.

De toutes façons, comme l'accès du Québec au pouvoir exécutif, surtout à la Maison-Blanche et au département d'État, moins aux autres ministères, est passablement limité, il faut surtout poursuivre l'élan des bonnes relations au niveau des États et chercher encore davantage à établir des liens avec les deux chambres du Congrès et avec des institutions importantes de la Capitale américaine.

La politique d'un Québec en voie de devenir souverain se prépare aussi par une attitude positive à l'endroit du partenaire obligé d'une nouvelle confédération. À cet égard, les bons sentiments exprimés par le Premier ministre Landry à Toronto, en novembre 2001, ne peuvent avoir que des effets positifs à Washington. Il en va de même assurément des messages de sympathie répétés du gouvernement du Québec à l'endroit des victimes de la tragédie du 11 septembre 2001. Plus le Québec est présent et mieux connu aux États-Unis, plus la politique du Québec au lendemain d'un référendum gagnant sur la souveraineté en sera facilitée.

Le Québec a aussi intérêt à continuer de se montrer favorable aux éléments prévisibles de l'intégration aux États-Unis, tels que l'établissement d'un périmètre nord-américain de sécurité ou même une union douanière canado-américaine et l'adoption du dollar américain. Il est bien vrai que ces mesures vont signifier des pertes importantes de souveraineté. Il appert cependant que l'intégration économique est déjà tellement profondément engagée qu'il deviendra pratiquement impossible de contrer ces limitations de la souveraineté, à moins de s'imposer des sacrifices économiques de taille, ce à quoi les Québécois, pas plus que les autres Canadiens, ne semblent guère disposés.

Doit-on en conclure qu'un Québec souverain en titre ne le sera plus dans les faits ? Il est certain que la souveraineté du Québec ne peut plus s'envisager que limitée et partagée. Le Québec gardera toujours cependant une certaine marge de manœuvre en raison de sa culture, de sa langue et de ses institutions particulières qui en découlent. Cette marge de manœuvre pourra être confirmée par l'absence d'intérêt des États-Unis pour l'annexion politique de nouveaux territoires. Le défi d'un Québec souverain pourra donc être relevé dans un contexte d'ouverture, de relations harmonieuses avec le voisin du sud et sans doute par le maintien de relations particulières avec la France. Ce défi n'en demeurera pas moins toujours extrêmement difficile. Vivre en français en Amérique du Nord, c'est être condamné à vivre dangereusement.

En conséquence, la politique étrangère d'un Québec souverain se devra, plus qu'une autre, d'être une œuvre à la fois ferme, délicate, subtile et faisant appel à toutes les ressources de la diplomatie. Maintenir une politique foncièrement continentale, toujours ouverte et sensible au partenaire canadien tout en conservant des liens solides avec une France très engagée dans l'Europe, une francophonie diverse au possible et en tenant compte des humeurs et des visées de la superpuissance voisine, c'est là un enjeu de taille et dont plusieurs doutent encore qu'il soit vraisemblable.

P.S. Pour plus de détails, on pourra consulter Louis Balthazar Alfred O. Hero Jr, *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Québec Amérique, 1999, p. 102-109 ;263-315.

SOMMAIRE EXÉCUTIF

« Les États-Unis face à un Québec souverain »

Pour comprendre ce que seraient les relations entre les États-Unis et un Québec souverain, il importe d'examiner d'abord les prises de position américaines dans le cadre du débat constitutionnel canadien depuis une trentaine d'années. On peut se demander ensuite ce que sera la politique américaine au lendemain d'un référendum positif sur la souveraineté du Québec. Enfin, il y a lieu de définir les grandes lignes de ce que devrait être une politique québécoise (avant et après un référendum gagnant) à l'endroit des États-Unis .

Plusieurs événements significatifs au cours de la dernière décennie ont pu modifier à la fois la politique américaine et la position du Québec. Mentionnons les référendums sur les accords de Charlottetown en 1992 et surtout sur la souveraineté-partenariat en 1995, le jugement de la Cour suprême du Canada relatif à la sécession en 1998, la loi fédérale C-20 de 1999 et enfin la tragédie du 11 septembre 2001. Les dix dernières années ont aussi donné lieu à une croissance fulgurante des échanges commerciaux entre le Québec et les États-Unis et à plusieurs publications d'auteurs américains sur l'éventualité de la souveraineté québécoise.

À la lumière de toutes ces données, il faut constater que le gouvernement américain a été amené, à plusieurs reprises, à définir sa position quant à l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté. Pour l'essentiel, il a maintenu les trois articles de ce qu'on a appelé sa *mantra*, c'est-à-dire, une volonté de ne pas intervenir directement dans le débat canadien, un respect du processus démocratique canadien et une forte préférence pour le maintien de l'unité canadienne.

On a pu relever, au cours de la dernière décennie, un accent assez prononcé sur ce dernier article, au point où on s'est fait moins discret que dans le passé. En 1995, tout particulièrement, plusieurs déclarations américaines visaient à favoriser le «non» au moment du référendum québécois. Ce qui montre bien que la politique américaine envers le Québec se joue en deux temps. Premièrement, tant que le Québec sera partie du Canada, on mettra tout en œuvre, dans la mesure du possible et en se gardant d'intervenir trop directement, pour favoriser le statu quo. Cela est plus vrai que jamais dans le cadre nouveau de la lutte au terrorisme, alors que les responsables américains deviennent plus intransigeants que jamais, surtout quant à des bouleversements comme celui qu'entraînerait la souveraineté du Québec.

Dans un second temps, cependant, c'est-à-dire après un référendum positif et légal sur la souveraineté, on peut croire, d'après plusieurs témoignages sérieux mais jamais officiels (pour les raisons évidentes relatives au premier temps), que Washington s'apprêtera à établir des relations avec un Québec souverain. Dans la mesure où le Québec accédera à la souveraineté après une période plus ou moins longue de transition et de négociations, le gouvernement américain aurait alors tout le temps voulu pour tenir compte à la fois de l'issue du référendum québécois et des desiderata du partenaire canadien et peut-être exercer des pressions sur ce dernier pour qu'il maintienne avec le Québec une union canadienne viable. Le Québec devrait sans doute renégocier tous les traités qui le lient déjà aux États-Unis et la négociation

ne serait pas facile, mais on peut imaginer, selon un scénario optimiste, que ces négociations de nature internationale, soient poursuivies en même temps que celles devant entraîner la souveraineté du Québec et une nouvelle union canadienne. De toutes façons, il n'y aucune raison de croire que Washington s'opposerait à l'intégration du Québec dans l'ALENA.

Quant au Québec, il a tout à gagner à maintenir une politique d'ouverture et de bienveillance à l'endroit du partenaire américain auquel il est appelé à s'intégrer de plus en plus, que cela plaise ou non. Les impératifs d'une économie toute conditionnée par les échanges avec le voisin du sud font que sa marge de manœuvre est de plus en plus restreinte. Elle existe cependant, en raison des spécificités culturelle, linguistique et institutionnelle du Québec et d'une réticence américaine à l'annexion de nouveaux territoires.

Dans la conjoncture actuelle, le Québec doit renoncer à démontrer aux Américains le bien-fondé du projet souverainiste. C'est peine perdue. Il faut se contenter des intentions déclarées des partenaires de maintenir le lien avec le Québec, quoi qu'il arrive, sans trop insister, au risque de gêner les Américains concernés.

Enfin, un Québec souverain se devra de maintenir un politique foncièrement continentale, toujours ouverte et sensible au partenaire canadien tout en conservant des liens solides avec une France très engagée dans l'Europe, une francophonie diverse au possible et en tenant compte des humeurs et des visées de la superpuissance voisine. Cela nécessitera une diplomatie ferme, intelligente et subtile.

P.S. Pour plus de détails, voir Louis Balthazar et Alfred O. Hero Jr, *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Québec Amérique, 1999, p. 102-109 ; 263-315.