

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

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

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 2, pages 411 à 417

Auteur : Jocelyn Coulon

Titre : La défense dans un Québec indépendant

MISE À JOUR

Auteur : Jocelyn Coulon

Titre : La défense dans un Québec indépendant

2001-12-19

Mise à jour de l'étude intitulée

«La défense dans un Québec indépendant»

Réalisée dans le cadre de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

Par Jocelyn Coulon
Directeur du Bureau de Montréal du Centre Pearson
pour le maintien de la paix

Ce document a été présenté le 21 décembre 2001 au Conseil exécutif du gouvernement du Québec.
L'auteur s'y exprime à titre personnel et ses opinions n'engagent pas le Centre Pearson.

Sommaire

À la fin de 1991, lorsque l'étude a été réalisée, le Canada, de par sa position géographique et la taille de son économie et de sa population, n'avait d'autres choix que d'assurer la défense de son territoire en partenariat avec les États-Unis et ses alliés européens, d'où les liens étroits et profonds tissés dans le cadre du NORAD et de l'OTAN depuis près d'un demi-siècle.

Dix ans plus tard, force est de constater que cette situation n'a pas changé, et ce, malgré les bouleversements que l'ordre mondial a subis, qu'il s'agisse de la fin de la guerre froide ou des attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis. En fait, on pourrait même dire que le Canada se trouve dans une position plus délicate dans ses relations avec son principal allié, les États-Unis.⁽¹⁾ En effet, le libre-échange et la détermination américaine d'ériger une forteresse Amérique resserrent les liens entre les deux pays et limitent nécessairement la marge de manœuvre du gouvernement du Canada dans ses choix sur la défense et la politique étrangère.

Sur la scène intérieure, le gouvernement canadien a considérablement réduit les ressources destinées à la défense du pays. Le nombre de militaires a diminué et les budgets ont été réduits. Là aussi, ces décisions ont et auront des conséquences sur le rôle du Canada dans le monde.

Un Québec souverain se retrouvera dans la même position que le Canada. Ses ressources destinées à une éventuelle défense seront modestes et ses relations avec les États-Unis, pour ne rien dire du reste du Canada, seront fortement influencées par les politiques américaines.

Première partie

Éléments essentiels et conclusions de l'étude originale

1. À la fin de 1991, lorsque l'étude a été réalisée, le Canada, de par sa position géographique et la taille de son économie et de sa population, n'avait d'autres choix que d'assurer la défense de son territoire en partenariat avec les États-Unis et ses alliés européens, d'où les liens étroits et profonds tissés dans le cadre du NORAD et de l'OTAN.
2. Les liens particuliers et profonds avec les alliés n'ont toutefois pas empêché le Canada d'établir une politique étrangère originale fondée, en partie, sur sa participation aux opérations de paix de l'ONU. Depuis la création en 1956 par Lester B. Pearson de la première force de maintien de la paix de l'ONU, le Canada a participé à la majorité des missions. Bon an mal an, environ 1000 soldats canadiens étaient déployés à l'étranger.
3. Pour atteindre ses objectifs en matière de politique étrangère et de défense, le Canada consacrait en 1991-1992 environ 13 milliards de dollars au budget de la défense et entretenait quelque 87 000 militaires, ici et à l'étranger. Il avait aussi lancé de vastes programmes de modernisation de son matériel de défense (avions de combat, frégates, chars, etc.).
4. En 1991, les Forces armées canadiennes entretenaient de nombreuses bases et installations militaires au Québec. Quelque 12 000 des 79 000 militaires réguliers et 6000 des 34 000 civils postés au Canada travaillaient au Québec, et la province fournissait 23 000 des 85 000 cadets et réservistes. Il y avait également 11 000 militaires et civils en Allemagne, dont le tiers étaient originaires du Québec.
5. Les bases et les installations militaires étaient nombreuses au Québec. On y retrouvait le quartier général de la Force mobile (armée de terre) à Saint-Hubert et l'une de ses principales bases, Valcartier qui abritait le 5^e groupe-brigade du Canada. L'armée de l'air entretenait une très grande base à Bagotville (environ 26 CF-18) alors que la marine n'avait que des navires écoles. On retrouvait une école de formation et de recrutement et un collège militaire à Saint-Jean, un centre de réparation et d'entreposage

à Longue-Pointe et une foule de petits bâtiments réservés aux cadets et aux miliciens.

Deuxième partie

Une décennie de changements internes et externes

6. Les données économiques, politiques et militaires ont considérablement changé depuis dix ans, tant au Canada que sur la scène internationale. En effet, compte tenu de la situation économique, le gouvernement conservateur, puis le gouvernement libéral qui lui a succédé en 1993, ont réduit les dépenses affectées au budget militaire ainsi que la taille des Forces armées. Paradoxalement, comme nous le verrons plus loin, la situation intérieure et extérieure a provoqué un recours accru aux forces militaires.
7. En 1994, prenant acte des difficultés économiques intérieures et internationales, mais aussi de la fin de la guerre froide et de la disparition du bloc communiste, le gouvernement fédéral a publié un Livre blanc sur la politique de défense. Dans ce document, le gouvernement soulignait que l'appareil militaire allait subir de fortes réductions, tant sur le plan budgétaire que sur celui des effectifs. De plus, plusieurs engagements militaires au sein de l'OTAN et du NORAD allaient être réduits. Toutefois, le gouvernement maintenait la tradition canadienne de participation aux missions de paix de l'ONU. Cette participation s'est élargie à l'OTAN, lorsque l'Alliance atlantique a été mise à contribution pour imposer des accords de paix en Bosnie, en 1995, et au Kosovo, en 1999.
8. Les décisions des deux précédents gouvernements ont eu des effets sur le système militaire. Ainsi, le budget du ministère de la Défense nationale est passé d'environ 13 milliards en 1991 à 11 milliards en 2001 (après dix ans de réduction, il a recommencé à augmenter en 1998), alors que le nombre de militaires de la force régulière est tombé de 87 000 à 58 500 (le Livre blanc de 1994 établit un plancher à 60 000). Le nombre de réservistes a augmenté, passant de 60 000 à 84 000 (première réserve et réserve supplémentaire).⁽²⁾ Les bases militaires canadiennes en Allemagne ont été fermées en 1995. Les gouvernements ont toutefois poursuivi les programmes de modernisation des trois armées, mais à un rythme plus lent.

9. En 2001, l'état des principaux équipements des Forces armées canadiennes était le suivant : 122 chasseurs CF-18 (dont une bonne partie est remisee), 21 avions de patrouilles maritimes CP-140 Aurora, 150 hélicoptères, 75 avions de transport, 176 avion-écoles, 12 frégates, 4 destroyers, 12 navires de défense côtière, 4 sous-marins (en opération et en cours de livraison), une dizaine d'autres navires et quelque 2000 véhicules (chars, transport de troupes, blindés). Une partie de ces équipements se retrouve au Québec comme on le constatera plus loin.
10. Paradoxalement, les gouvernements ont été confrontés à des crises internes et externes qui ont nécessité un recours plus fréquent aux Forces armées. Ainsi, dès août 1990, la crise d'Oka a révélé l'importance pour le pays d'un système militaire compétent en mesure d'affronter une crise civile. Les inondations catastrophiques au Saguenay en 1995, puis au Manitoba en 1997, et la tempête de verglas de 1998 qui a paralysé une bonne partie du Québec et du nord-est de l'Ontario, ont démontré l'utilité d'une force militaire en cas de catastrophe naturelle. Lors de ces événements, des milliers de militaires ont été appelés pour soutenir les pouvoirs civils.
11. Sur la scène internationale, les bouleversements ont été encore plus marquants. L'Union soviétique et le bloc de l'Est ont disparu entre 1989 et 1991, rendant obsolète la confrontation Est-Ouest, qui avait marqué les relations internationales des 40 années précédentes. Au même moment, l'effondrement de plusieurs États, comme la Yougoslavie ou la Somalie, et la multiplication des conflits internes, comme en Bosnie, au Rwanda, au Kosovo, au Timor, en Sierra Leone, ont transformé le visage de la guerre et forcé la communauté internationale à intervenir plus régulièrement dans les affaires intérieures des États. Jamais l'ONU, l'OTAN et d'autres organisations internationales n'ont été aussi sollicitées pour régler ou atténuer des conflits. Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont marqué l'irruption brutale sur la scène internationale de nouvelles menaces – le terrorisme, le trafic de drogue, la prolifération d'armes de destruction massive, etc. – que plusieurs spécialistes avaient entrevues après la fin de l'antagonisme Est-Ouest.
12. Confronté à ces bouleversements, le Canada a été mis à contribution. Si de 1948 à 1989, les Forces armées canadiennes avaient été déployées

dans le cadre de 25 opérations intérieures comme extérieures, depuis 1989, des militaires canadiens ont été déployés 65 fois, la plupart de ces déploiements s'effectuant à l'étranger.⁽³⁾ Ainsi, en 1993, quelque 4500 militaires étaient déployés sur plusieurs continents. En décembre 2001, avec des effectifs considérablement réduits, près de 5000 militaires canadiens étaient déployés en Bosnie et au Golan et participaient à la guerre en Afghanistan.

13. La disparition du Pacte de Varsovie et la fin de la guerre froide ont modifié les priorités militaires américaines. De concert avec la Russie, les États-Unis ont réduit leur présence militaire en Europe et le nombre de leurs armes nucléaires stratégiques et tactiques. L'OTAN et l'Europe ont été conviées à assumer plus de responsabilités dans la défense du Vieux continent, mais aussi de sa périphérie. Ainsi, un processus d'élargissement de l'OTAN a vu l'intégration de trois ex-pays de l'Est, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque en 1999. La candidature d'une dizaine d'autres pays sera examinée en 2002-2003. Pour sa part, l'Union européenne chemine lentement vers la création d'une Europe de la défense qui prendra en charge les questions de sécurité auxquelles les Américains ne voudraient pas s'associer. Enfin, l'OTAN a décidé d'intervenir en dehors de ses limites géographiques (Bosnie et Kosovo) pour assurer la stabilité de l'Europe.
14. Cette participation réduite des États-Unis à la défense européenne ne signifie pas un désengagement américain de ce continent ou dans le monde. Les Américains sont toujours présents en Europe, mais, la menace directe ayant disparue, ils se concentrent dorénavant sur trois théâtres : l'Asie, le Proche-Orient et le front intérieur. Dans les deux premiers cas, la présence militaire est stable, les Américains entretenant des bases au Japon, en Corée et dans plusieurs pays du Proche-Orient en plus de maintenir de puissantes flottes de guerre dans le Pacifique, l'Océan indien et les eaux entourant la péninsule arabique.
15. C'est sur le front intérieur américain que la situation a dramatiquement changé en une décennie. Depuis quelques années, les Américains ont entrepris de revoir profondément la sécurité de leur population, de leur mode de vie, de leurs infrastructures essentielles et de leur territoire contre des menaces anciennes et nouvelles. Ils ont développé une approche intégrée, le *Homeland Defense* (ou défense de la patrie) pour faire face à une série de menaces de natures diverses (attaques de

missiles, terrorisme, sabotage informatique, trafic de drogue, immigration illégale, etc.) qu'ils estiment dirigées contre eux.⁽⁴⁾ «Ces menaces ont comme trait commun d'être asymétriques, c'est-à-dire que leur exécution n'exige que des ressources limitées, qu'elles sont dirigées contre les points vulnérables de la société ou du gouvernement américain, et donc, qu'elles peuvent être employées par des groupes ou des États autrement moins puissants, dans le but d'obtenir des effets disproportionnés et de saper la volonté de combattre des États-Unis».⁽⁵⁾

16. C'est dans cette perspective, que le débat sur la défense antimissile, commencé sous Ronald Reagan en 1983, mais évacué par George Bush père et Bill Clinton, a repris de plus belle avec la nouvelle administration de George W. Bush. Les Américains veulent se doter d'un bouclier pour se protéger d'une attaque de missiles intercontinentaux. Leur inquiétude n'est pas suscitée par la Russie, du moins officiellement, mais plutôt par des États parias (Irak, Iran, Corée du Nord) ou d'autres, dotés d'armes de destruction massive, et qui pourraient frapper les États-Unis. La Chine n'est pas pointée du doigt officiellement, mais certains décideurs américains s'en méfient profondément. Au début de décembre 2001, le gouvernement américain a décidé de se retirer dans six mois du traité ABM, signé avec la Russie, qui limite le développement et le déploiement de systèmes antimissiles.
17. Officiellement, le Canada ne participe pas au nouveau programme antimissile. Toutefois, il lui sera difficile d'éviter de faire cavalier seul puisque la défense antimissile doit nécessairement couvrir la totalité de l'Amérique du Nord pour être un tant soit peu efficace. De plus, le refus du Canada de participer au programme américain pourrait avoir des répercussions sur ses relations militaires, mais aussi politiques et économiques avec Washington. Encore une fois, le Canada fera face au dilemme classique entre l'affirmation de sa souveraineté et la sécurité du continent. Le débat ne fait que commencer.
18. Le concept de *Homeland Defense* couvre évidemment d'autres menaces que celle des missiles. En particulier, il vise à contrer le terrorisme dont les États-Unis ont été victime, tant chez eux qu'à l'étranger depuis une décennie. Les attaques du 11 septembre 2001 contre New York et Washington ont démontré hors de tout doute que le territoire américain n'était plus un sanctuaire et révélé la nécessité de renforcer les mesures de sécurité. Dans cette optique, le gouvernement américain a adopté un

train de mesures législatives, judiciaires, sécuritaires et militaires pour protéger ses infrastructures essentielles, ses frontières, la sécurité aérienne et la sécurité informatique, lutter contre l'immigration illégale, contrôler plus étroitement le système de délivrance des visas et d'octroi de la citoyenneté, et renforcer les moyens des services de renseignements internes et externes.

19. Pour coordonner plus efficacement la lutte contre le terrorisme, le président Bush a créé le 8 octobre 2001 le Homeland Security Office, dirigé par Tom Ridge.

20. Le Canada ne peut rester indifférent aux décisions et aux orientations prises par les États-Unis en matière de sécurité intérieure, d'autant plus que bien des Américains estiment que la frontière entre les deux pays est poreuse et que de nombreux terroristes habitent et oeuvrent ici. Avant même les attaques du 11 septembre, le gouvernement américain avait lancé l'idée d'un périmètre de sécurité nord-américain.⁽⁶⁾ Si les experts ne s'entendent pas sur la définition du terme, on peut déjà constater que ce périmètre a pour fonction d'«harmoniser les politiques dans des domaines tels que l'immigration, les douanes, le renseignement et l'application des lois».⁽⁷⁾ D'abord réticent à cette idée, le gouvernement canadien a signé le 3 décembre 2001 une entente bilatérale sur la gestion de la frontière, entente qui porte sur l'émission de visas, l'échange d'information et la surveillance du trafic transfrontalier. De plus, dans son exposé budgétaire du 10 décembre, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il consacrerait environ 7,7 milliards de dollars sur les cinq prochaines années pour améliorer la sécurité (défense, renseignement, immigration, sécurité aérienne, lutte au terrorisme, contrôle de la frontière, etc.)

Présence des forces armées au Québec

21. Les décisions fédérales en matière de défense ont évidemment modifié la présence militaire au Québec. Ainsi, en 1994, Ottawa a fermé le Collège militaire royal de Saint-Jean et transféré ce lieu de formation à Kingston, en Ontario. Lors de la restructuration des forces armées, le commandement de la force terrestre a quitté la base de Saint-Hubert pour s'établir à Ottawa. Plusieurs unités ont été fermées ou regroupées.

22. En août 2001, les Forces armées canadiennes disposaient au Québec de 10 000 militaires de la force régulière et de 8000 membres de la réserve. De plus, 3600 employés civils travaillaient pour ce ministère. Enfin, la défense entretenait aussi quelque 15 000 cadets et Rangers juniors, des jeunes de 12 à 18 ans. La majorité des militaires de la force régulière au Québec appartenait à l'armée de terre et à l'aviation. La marine est peu représentée, compte tenu que les grandes bases maritimes canadiennes sont en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique.⁽⁸⁾
23. Le noyau de la présence militaire au Québec est la base de Valcartier, près de Québec où on retrouve quelque 5500 militaires et 1100 civils. Cette installation regroupe plusieurs unités militaires de l'armée de terre, dont le 5^e Groupe-brigade mécanisé du Canada. Ces militaires peuvent intervenir lors de crises civiles, de catastrophes naturelles ou de missions de paix. La base de Valcartier accueille aussi un escadron d'hélicoptères Griffon, le Centre de recherche et de développement Valcartier, spécialisé dans la recherche militaire, et le Centre d'instruction du secteur du Québec.
24. La deuxième installation la plus importante est la base aérienne de Bagotville, située dans la ville de La Baie, au Saguenay et qui regroupe environ 1000 militaires et 350 civils. Il s'agit, avec Cold Lake en Alberta, de la seule base canadienne accueillant en permanence des chasseurs CF-18. Deux escadrons d'appui tactique, dotés chacun d'environ 18 chasseurs, sont opérationnels et assurent des missions de surveillance et de défense de l'espace aérien canadien dans le cadre du NORAD. Ces avions ont aussi participé aux campagnes aériennes menées par l'ONU et l'OTAN dans les Balkans. Enfin, un escadron d'hélicoptères Griffon est stationné à Bagotville et participe aux opérations ponctuelles de recherche et de sauvetage en territoire québécois.
25. La troisième installation d'importance est la base de Longue-Pointe, située dans l'est de Montréal où on retrouve quelque 1000 militaires et civils. Elle regroupe le commandement, l'administration et le soutien du secteur Québec des Forces terrestres ainsi que des unités d'entretien et un dépôt d'approvisionnement.
26. Enfin, on retrouve dans plusieurs localités, des unités militaires appartenant aux forces terrestres, aériennes et navales. Ainsi, Québec accueille le quartier général de la réserve navale alors que Saint-Hubert

compte un escadron tactique d'hélicoptères Griffon. Les installations de Saint-Jean forment un centre voué à l'instruction des membres des Forces armées canadiennes. On y retrouve une école de leadership, une école de langues et le quartier général de la région de l'Est des cadets ainsi que l'école où est dispensé le cours préparatoire menant au Collège militaire royal du Canada. Quelque 2500 militaires et civils travaillent dans ces différentes unités.

27. Sur le plan économique, le ministère de la Défense nationale indique dans ses documents officiels avoir injecté dans l'économie québécoise 704 millions de dollars en salaires en 1999-2000. De plus, il a versé des subventions et contributions s'élevant à 163 millions de dollars. Les dépenses d'achat de biens et équipements ont représenté plus de 160 millions. En y ajoutant les dépenses de fonctionnement et d'entretien, qui ont un impact sur l'industrie militaire et aérospatiale concentrée à Montréal, les dépenses nettes de la Défense au Québec se sont élevées à 2,6 milliards de dollars en 1999-2000.⁽⁹⁾

Troisième partie

Conclusions

28. Tout observateur peut constater qu'un Québec indépendant pourra compter sur certaines traditions et infrastructures pour mettre sur pied une défense. Ses points forts seront évidemment l'armée de terre et l'aviation. Cela lui permettra, par exemple, de participer convenablement aux missions d'aide au pouvoir civil ou aux missions de maintien de la paix de l'ONU ou de l'OTAN. Il pourra aussi, s'il opte pour le maintien d'une force aérienne, de participer à la protection du continent. Pour entretenir cette défense et assumer les responsabilités continentales et internationales qui y sont associées, un Québec indépendant devra consentir les ressources financières nécessaires.

29. La défense d'un Québec indépendant fera face aux mêmes questions auxquelles la défense du Canada est confrontée : la relation avec les États-Unis et la prise en compte de ses politiques de sécurité intérieure et de ses orientations de politique militaire dans le monde, les liens avec l'OTAN et l'Europe et les moyens disponibles pour participer aux missions de paix de l'ONU. Rien n'est impossible, mais beaucoup sera à faire.

Notes

- 1) Rapport sur les plans et priorités 2001-2002, Ministère de la Défense nationale, 2001, p. 15.
- 2) *Ibid.*, p. III.
- 3) *Ibid.*, p. 7.
- 4) Stéphane Roussel, «Périmètre de sécurité et Homeland Defense», *Canadian Foreign Policy*, Automne 2001, Vol. 9, n° 1, p. 1.
- 5) *Ibid.*, p. 5-6.
- 6) Stéphane Roussel, «Le périmètre de sécurité nord-américain», *Points de mire du CEPES*, vol. 2, n° 12, décembre 2001.
- 7) *Ibid.*
- 8) *La défense au Québec*, documentation du Ministère de la Défense nationale, 9 août 2001.
- 9) *Ibid.*