

**LE PARTENARIAT POUR LA SÉCURITÉ ET LA PROSPÉRITÉ :
L'INTÉGRATION POLITIQUE SANS REPRÉSENTATION DÉMOCRATIQUE**

Par Philippe Joly

www.philippejoly.org

Le 12 novembre 2008

LE PARTENARIAT POUR LA SÉCURITÉ ET LA PROSPÉRITÉ : L'INTÉGRATION POLITIQUE SANS REPRÉSENTATION DÉMOCRATIQUE

Depuis l'effritement du régime communiste et la chute du mur de Berlin, les grands blocs politiques et idéologiques d'autrefois semblent avoir laissé place à de vastes espaces de libre-échange économique. En Europe, la concrétisation du marché unique de l'Union européenne en 1993 par le traité de Maastricht et l'entrée en vigueur, au début des années 2000, de l'euro comme la monnaie unique européenne dans la majorité des États membres de l'Union marquent un point tournant dans ce qui se présente déjà comme l'expérience la plus poussée en matière d'association économique et politique entre pays souverains.¹ On observe un mouvement similaire en Amérique du Nord depuis les vingt dernières années. L'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis en 1989, puis son élargissement par l'annexion du Mexique en 1994 sous la forme de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), représentent un développement majeur dans l'intégration économique du continent.² Ce qui constitue aujourd'hui « la plus grande zone de libre-échange du monde »³ pose cependant des défis énormes quant à l'harmonisation des normes commerciales et des mesures de sécurité, surtout depuis le 11 septembre et la restructuration du contrôle frontalier qui s'en est suivie. C'est donc en partie pour faciliter les échanges transfrontaliers, mais aussi pour renforcer la sécurité et accroître la qualité de vie des citoyens⁴, que le premier ministre Paul Martin et les présidents américain et mexicain, Georges Bush et Vincente Fox, ont convenu d'adopter le Partenariat nord-américain pour la sécurité et prospérité (PSP) en mars 2005.⁵ Ce « cadre de dialogue », qui ne constitue pas un traité international formel,⁶ suscite cependant de nombreuses critiques parmi lesquelles la plus importante nous apparaît être le manque de transparence du processus de négociation. Le PSP souffre-t-il d'un déficit démocratique ? C'est la question à laquelle nous

tenterons de répondre en analysant la structure institutionnelle régissant le PSP ainsi que la place accordée au débat démocratique dans les instances du Partenariat.

Un partenariat qui divise

Gouvernements

Pour le gouvernement du Canada, l'harmonisation des normes commerciales sur le continent nord-américain à l'aide du PSP s'avère nécessaire afin de vaincre la « tyrannie des petites différences »⁷ qui complique les échanges des entreprises canadiennes qui exportent aux États-Unis. Le PSP profiterait aussi aux citoyens qui verraient leur qualité de vie s'améliorer grâce à diverses mesures notamment dans les domaines de l'environnement, de la santé et du transport ; tout ceci en protégeant la sécurité des Canadiens.⁸ Du côté américain, on tient sensiblement le même discours en mettant l'accent sur cinq initiatives émanant du PSP : 1) la création du Conseil nord-américain de la compétitivité (CNAC), regroupant des hauts dirigeants du monde des affaires, 2) l'adoption d'une entente de coopération sur la grippe aviaire et les dangers de pandémie, 3) la mise en place d'une stratégie nord-américaine sur la sécurité énergétique, 4) le dévoilement d'une stratégie de gestion des urgences et 5) l'implantation de frontières sûres et intelligentes.⁹ Enfin, le gouvernement mexicain soutient que « l'objectif principal du Partenariat est de construire de nouveaux espaces de coopération ayant pour effet de garantir une plus grande sécurité à nos sociétés et de rendre nos entreprises plus compétitives et nos économies plus solides ».¹⁰

Partis politiques fédéraux

Sur la scène politique fédérale, le PSP essuie de nombreuses critiques. Le Parti libéral, qui pourtant était au pouvoir au moment du lancement de l'entente trilatérale, souhaite apporter de nombreuses modifications au cadre de négociation. En 2007, Stéphane Dion suggérait, entre

autres, « qu'un compte rendu trimestriel des travaux effectués dans le cadre du Partenariat soit publié et que la composition des groupes de travail et des personnes ressources consultées soient divulguée ». ¹¹ Le NPD quant à lui soutient que le Canada devrait se retirer du PSP, une entente qui « pousse plus loin l'intégration du Canada avec les États-Unis et affaiblit l'autorité canadienne dans des dossiers clés des politiques publiques ». ¹² Le Parti vert s'est aussi fait un opposant virulent au PSP. ¹³ De son côté, Gilles Duceppe du Bloc québécois affirmait, en août 2007, lors du sommet mouvementé du PSP à Montebello au Québec, que le secret entourant les discussions sur l'entente tripartite avait « de quoi inquiéter, car il n'y aucun moyen de savoir si les conservateurs défendront les intérêts des Québécois et des Canadiens ». ¹⁴

Groupes d'intérêts

Au sein de la société civile canadienne, le Conseil des Canadiens, un groupe militant « à la protection et au renforcement de la souveraineté politique et démocratique du Canada » ¹⁵, s'est farouchement opposé au PSP, comme à l'ALENA dix ans plus tôt. ¹⁶ Au moment du sommet de Montebello, le groupe parvenait à rallier syndicats, groupes de réflexion et organismes sociaux et environnementaux derrière une déclaration commune « pour une mise en valeur démocratique et nationale des ressources énergétiques de l'Amérique du Nord ». ¹⁷ Le groupe critiquait vertement le manque de transparence du processus décisionnel sous-tendant le PSP. ¹⁸ De son côté, le Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC) qui regroupe des syndicats, des ONG et des groupes de recherche – dont notamment la CSN, la CSQ, la CSQ, la FTQ, l'AQOCI et le GRIC-UQAM ¹⁹ – soutient que « le PSP est un exemple concret de la priorité accordée au milieu des affaires aux dépens de nos institutions démocratiques ». ²⁰

Efficacité bureaucratique ou déficit démocratique ?

Le cadre institutionnel du PSP et la représentation du secteur privé

Le PSP, note Debora VanNijnatten, est souvent critiqué pour sa structure dite *top-down*, ou de « haut en bas ».²¹ Cette dernière « prône la délégation du pouvoir décisionnel à des organes subalternes [...] par opposition au « bottom-up approach » où le pouvoir décisionnel est principalement détenu par les parties à la négociation, comme c'est le cas notamment à l'OMC ou dans les principaux organes de l'ONU »²², ajoute David Chapdelaine de l'Observatoire des Amériques. Plusieurs Groupes de travail ont ainsi été formés pour entamer des négociations entre les *stakeholders*, ou parties prenantes, des trois pays membres – ces parties n'étant issues essentiellement que du secteur privé – à propos des deux principaux volets du PSP : la sécurité et la prospérité.²³ Toutefois, « la composition exacte de ces groupes n'est pas rendue publique, pas plus que le lieu et la date de leurs réunions ».²⁴ Le suivi et la coordination de ces comités sont effectués par des membres des exécutifs des trois pays nord-américains.²⁵ Enfin, l'orientation générale des négociations est donnée lors d'une rencontre annuelle, comme celle de Montebello, rassemblant les trois dirigeants de la zone de libre-échange.²⁶ Au centre de l'articulation complexe du PSP se trouve le Conseil nord-américain de la compétitivité (CNAC) qui regroupe 30 chefs de grandes entreprises américaines, canadiennes et mexicaines nommés par les gouvernements des membres du Partenariat.²⁷ Les membres du CNAC « bénéficient d'un accès privilégié à tous les niveaux de la hiérarchie du PSP »²⁸ : ils participent aux Groupes de travail, se réunissent avec le Groupe de suivi formé par plusieurs ministres américains, canadiens et mexicains et ont été parmi les seuls à rencontrer directement Georges Bush, Stephen Harper et Felipe Calderón lors de leur Sommet annuel.²⁹ Pour Anderson et Sands, « la formule du PSP est novatrice, car elle échappe aux négociations diplomatiques et commerciales traditionnelles et

opte plutôt pour un dialogue direct entre hauts fonctionnaires et experts des gouvernements ».³⁰ Cette structure donnerait de la souplesse au Partenariat et le rendrait plus efficace.³¹ Cependant, la composition inconnue des Groupes de travail, la sous-représentation de la société civile et le peu de renseignements filtrant des activités des comités suscitent l'inquiétude. L'influence importante du secteur privé – et particulièrement celle du CNAC – à tous les échelons du PSP pose un doute sur la légitimité et l'imputabilité des principaux acteurs du PSP car il s'agit de responsables non élus et souvent inconnus de la population.

La place faite au débat démocratique et la relation entre les pouvoirs exécutif et législatif

Le processus de négociation du PSP dit en « vase clos » entre membres des différents exécutifs nationaux et leur bureaucratie respective s'inscrit dans une nouvelle tendance dans les relations qu'entretiennent les États-Unis avec leurs partenaires commerciaux. Akleson et Kastner notent que « le recours à l'exécutif dans la mise en place de politiques s'est accru grandement depuis un siècle. De 1990 à 1999, par exemple, les États-Unis sont entrés dans 249 traités mais ont signé 2857 ententes entre exécutifs, ce qui représente 92% de toutes les ententes internationales adoptées par les États-Unis. »³² Pour les deux chercheurs, cette perte de pouvoir du Congrès américain en matière de relations internationales pourrait rendre plus difficile l'accès à l'information pour le public. Anderson et Sands ajoutent : « La structure du PSP s'avère inopérante en raison de l'exclusion du Congrès du processus. L'action potentielle du Congrès pour assurer la surveillance et veiller au maintien des responsabilités envers la collectivité était prévisible. Le SPP devrait être révisé ou reconçu et relancé pour y inclure le Congrès. »³³ Une tendance similaire s'observe au Canada où la centralisation de l'information autour du Cabinet rend plus opaques les négociations internationales qu'entreprend le pays.³⁴ D'ailleurs nombre de parlementaires canadiens ont demandé à discuter ouvertement des travaux des comités du PSP au

parlement.³⁵ L'exclusion du pouvoir législatif dans les mécanismes du PSP empêche l'expression de l'opinion publique canadienne dans toute sa diversité et rend impossible la tenue de débats démocratiques et ouverts sur les mesures adoptées dans le cadre du PSP.

Conclusions

Alors que l'Union européenne (UE) s'est d'abord construite sur des bases politiques afin de stabiliser la région après la deuxième guerre mondiale,³⁶ l'intégration nord-américaine, elle, semble d'abord fondée sur des objectifs économiques et ne comporte que peu de structures politiques à l'échelle continentale. Or, le Partenariat pour la sécurité et la prospérité a démontré que la nécessaire harmonisation des normes commerciales et des mesures de sécurités dans un espace de libre-échange peut devenir un sujet hautement politique lorsqu'elle abouti à des ententes de nature administrative dans des domaines aussi sensibles que la santé, l'énergie et l'environnement. Le PSP souffre d'un déficit démocratique, car les institutions qui le constituent ne sont pas suffisamment transparentes et ne permettent pas un débat ouvert sur les normes adoptées par les trois gouvernements du continent. De plus, la légitimité et l'imputabilité des responsables du PSP sont contestables dans la forme actuelle du Partenariat. L'exclusion du pouvoir législatif dans les pourparlers y est pour beaucoup. En effet, comme le soutient David Chapdelaine, « contrairement à l'UE qui promet une intégration politique avec représentation, l'Amérique du nord [sic] semble plutôt se diriger vers une forme d'intégration politique *de facto* sans représentation ». ³⁷ Bien que la création d'un parlement nord-américain pour étudier les politiques communes du continent, comme le parlement européen, ne soit pas pour demain, le PSP soulève des critiques qui méritent d'être entendues. Tout en conservant sa forme intergouvernementale plutôt que supranationale, le PSP pourrait s'avérer plus démocratique si la composition des Groupes de travail était connue et qu'elle incluait des représentants de la société

civile ainsi que des parlementaires. Il serait aussi important de présenter régulièrement les progrès de ces Groupes et leur orientation à venir devant les législatures nationales des trois membres du PSP.

Notes et références

¹ Europa (Union européenne), « L'histoire de l'Union européenne », (s.d.) En ligne.

http://europa.eu/abc/history/index_fr.htm (page consultée le 4 novembre 2008).

² Canada, Gouvernement du Canada, « 1989 – Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis : suppression des obstacles au commerce », (2007) En ligne.

<http://www.canadianeconomy.gc.ca/francais/economy/1989economic.html> (page consultée le 4 novembre 2008).

³ *Ibid*

⁴ Canada, Gouvernement du Canada, « À propos du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité », (2008) En ligne. <http://www.spp-ppsp.gc.ca/overview/about-fr.aspx> (page consultée le 4 novembre 2008).

⁵ *Ibid*

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

⁹ États-Unis, Gouvernement des États-Unis, « Fact Sheet – Security and Prosperity Partnership Of North America », (2006) En ligne. <http://www.spp.gov/factsheet.asp> (page consultée le 4 novembre 2008).

¹⁰ « El objetivo principal de la Alianza es construir nuevos espacios de cooperación a efecto de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades, hacer a nuestras empresas más competitivas y a nuestras economías más sólidas. » [Traduction personnelle. Sauf indication contraire, toutes les traductions de cette recherche seront formulées par l'auteur et la citation originale apparaîtra en note], citation tirée de Mexique, Gouvernement du Mexique, « Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) », (2006) En ligne.

<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf> (page consultée le 4 novembre 2008).

¹¹ Radio-Canada, « Dion passe à l'attaque », (2007) En ligne.

<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2007/08/17/002-montebello-dion.shtml> (page consultée le 4 novembre 2008).

¹² « This deal would deepen integration with the U.S. and erode Canadian authority in key areas of public policy. », citation tirée de New Democratic Party of Canada, « Canadian Sovereignty », (2008) En ligne.

<http://www.ndp.ca/platform/otherpriorities/thenorth> (page consultée le 4 novembre 2008).

¹³ Green Party of Canada, « The Security and Prosperity Partnership », (2008) En ligne.

http://www.greenparty.ca/en/policy/documents/deeper_look_spp (page consultée le 11 novembre 2008).

¹⁴ Bloc Québécois, « Assez de secrets : que fera Harper à Montebello? », (2007) En ligne.

http://www.blocquebecois.org/fr/manchette_detail.asp?id=9925782 (page consultée le 4 novembre 2008).

¹⁵ Hillmer, Norman, « Conseil des Canadiens », (2008) En ligne.

<http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=f1ARTf0001959> (page consultée le 4 novembre 2008).

¹⁶ Conseil des Canadiens, « Historique de notre mouvement », (2006) En ligne.

<http://www.canadians.org/francais/propos/historique/index.html> (page consultée le 4 novembre 2008).

¹⁷ Déclaration commune, « Pour une mise en valeur démocratique et nationale des ressources énergétiques de l'Amérique du Nord », (2007) En ligne.

http://www.canadians.org/francais/energie/documents/declaration_PSP_07.pdf (page consultée le 4 novembre 2008).

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ RQIC, « Membres du RQIC », (s.d.) En ligne. <http://www.rqic.alternatives.ca/RQIC-fr.htm> (page consultée le 11 novembre 2008).

²⁰ RQIC, « Nouvelle phase du néolibéralisme en Amérique du Nord : vers une intégration en profondeur militarisée? », (2007) En ligne. http://www.alternatives.ca/IMG/pdf/argumentaire_RQIC.pdf (page consultée le 11 novembre 2008).

²¹ Debora VanNijnatten, « The Security and Prosperity Partnership as an “Indicator Species” for the Emerging North American Environmental Regime », *Politics & Policy* 35 (2001), 668.

²² David Chapdelaine, « Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : un processus d’intégration continentale en déficit démocratique », (2007) En ligne. http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/chro_Chapdelaine_07_16.pdf (page consultée le 11 novembre 2008).

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid*

²⁵ Pour une description complète de la structure institutionnelle du PSP, voir Annexe 1 dans Chapdelaine, *Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : un processus d’intégration continentale en déficit démocratique*.

²⁶ Debora VanNijnatten, « The Security and Prosperity Partnership as an “Indicator Species” for the Emerging North American Environmental Regime », *Politics & Policy* 35 (2001), 668.

²⁷ Manon Cornellier, « Du secret au soupçon », *Le Devoir* (Montréal), 22 août 2007, A3.

²⁸ David Chapdelaine, « Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : un processus d’intégration continentale en déficit démocratique », (2007) En ligne. http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/chro_Chapdelaine_07_16.pdf (page consultée le 11 novembre 2008).

²⁹ *Ibid*

³⁰ « The design of the SPP is innovative, eschewing the more traditional diplomatic and trade negotiation models in favor of talks among civil service professionals and subject matter experts within each government. », citation tirée de Greg Anderson et Christopher Sands (Hudson Institute), « Negotiating North America: The Security and Prosperity Partnership », (2007) En ligne.

http://hudson.org/files/pdf_upload/HudsonNegotiatingNorthAmericaadvanceproof2.pdf (page consultée le 11 novembre 2008).

³¹ *Ibid*

³² « The use of executive branch policy instruments has grown dramatically in the last hundred years. From 1990-1999, for example, the United States entered into 249 treaties but signed 2857 executive agreements, some 92 percent of all agreements with foreign states. », citation tirée de Jason Ackleson et Justin Kastner, « The Security and Prosperity Partnership of North America », *The American Review of Canadian Studies* 36 (2006), 216.

³³ « The design of the SPP is flawed by the exclusion of Congress from the process. Potential congressional action to ensure oversight and public accountability was predictable. The SPP must be revised or reconceived and re-launched to include Congress » citation tirée de Greg Anderson et Christopher Sands (Hudson Institute), « Negotiating North America: The Security and Prosperity Partnership », (2007) En ligne.

http://hudson.org/files/pdf_upload/HudsonNegotiatingNorthAmericaadvanceproof2.pdf (page consultée le 11 novembre 2008).

³⁴ *Ibid*

³⁵ Radio-Canada, « Dion passe à l'attaque », (2007) En ligne.

<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2007/08/17/002-montebello-dion.shtml> (page consultée le 4 novembre 2008).

³⁶ Jean-Luc Mathieu, *L’Union européenne*, (Paris : Puf, 2002).

³⁷ David Chapdelaine, « Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : un processus d’intégration continentale en déficit démocratique », (2007) En ligne.

http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/chro_Chapdelaine_07_16.pdf (page consultée le 11 novembre 2008).

Bibliographie

- Ackleson, Jason et Justin Kastner. 2006. « The Security and Prosperity Partnership of North America ». *The American Review of Canadian Studies* 36 (no 2) : 207-32.
- Anderson, Greg et Christopher Sands (Hudson Institute). 2007. *Negotiating North America: The Security and Prosperity Partnership*. En ligne.
http://hudson.org/files/pdf_upload/HudsonNegotiatingNorthAmericaadvanceproof2.pdf
 (page consultée le 11 novembre 2008).
- Bloc Québécois. 2007. *Assez de secrets : que fera Harper à Montebello?* En ligne.
http://www.blocquebecois.org/fr/manchette_detail.asp?id=9925782 (page consultée le 4 novembre 2008).
- Buzetti, Hélène. 2008. « Adieu aux promesses de Montebello ». *Le Devoir* (Montréal), 22 mars : A1.
- Canada. Gouvernement du Canada. 2007. *1989 – Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis : suppression des obstacles au commerce*. En ligne.
<http://www.canadianeconomy.gc.ca/francais/economy/1989economic.html> (page consultée le 4 novembre 2008).
- Canada. Gouvernement du Canada. 2008. *À propos du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité*. En ligne. <http://www.spp-psp.gc.ca/overview/about-fr.aspx>
 (page consultée le 4 novembre 2008).
- Chapdelaine, David (Observatoires des Amériques). 2007. *Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : un processus d'intégration continentale en déficit démocratique*. En ligne.
http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/chro_Chapdelaine_07_16.pdf (page consultée le 11 novembre 2008).
- Conseil des Canadiens. 2006. *Historique de notre mouvement*. En ligne.
<http://www.canadians.org/francais/propos/historique/index.html> (page consultée le 4 novembre 2008).
- Conseil des Canadiens. 2007. *Accès Interdit – Le non-dit du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité*. En ligne.
http://www.canadians.org/francais/PSP/guide/Acces_Interdit.pdf (page consultée le 4 novembre 2008).
- Cornellier, Manon. 2007. « Du secret au soupçon ». *Le Devoir* (Montréal), 22 août : A3.
- Déclaration commune. 2007. *Pour une mise en valeur démocratique et nationale des ressources énergétiques de l'Amérique du Nord*. En ligne.
http://www.canadians.org/francais/energie/documents/declaration_PSP_07.pdf (page consultée le 4 novembre 2008).

- États-Unis. Gouvernement des États-Unis. 2006. *Fact Sheet – Security and Prosperity Partnership Of North America*. En ligne. <http://www.spp.gov/factsheet.asp> (page consultée le 4 novembre 2008).
- Europa (Union européenne). S.d. *L'histoire de l'Union européenne*. En ligne. http://europa.eu/abc/history/index_fr.htm (page consultée le 4 novembre 2008).
- Green Party of Canada. 2008. *The Security and Prosperity Partnership*. En ligne. http://www.greenparty.ca/en/policy/documents/deeper_look_spp (page consultée le 11 novembre 2008).
- Hillmer, Norman. 2008. *Conseil des Canadiens*. En ligne. <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=f1ARTf0001959> (page consultée le 4 novembre 2008).
- Mathieu, Jean-Luc. 2002. *L'Union européenne*. Paris : Puf.
- Mexique. Gouvernement du Mexique. 2006. *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*. En ligne. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf> (page consultée le 4 novembre 2008).
- New Democratic Party of Canada. 2008. *Canadian Sovereignty*. En ligne. <http://www.ndp.ca/platform/otherpriorities/thenorth> (page consultée le 4 novembre 2008).
- Radio-Canada. 2007. *Dion passe à l'attaque*. En ligne. <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2007/08/17/002-montebello-dion.shtml> (page consultée le 4 novembre 2008).
- RQIC. 2007. *Nouvelle phase du néolibéralisme en Amérique du Nord : vers une intégration en profondeur militarisée?* En ligne. http://www.alternatives.ca/IMG/pdf/argumentaire_RQIC.pdf (page consultée le 11 novembre 2008).
- RQIC. S.d. *Membres du RQIC*. En ligne. <http://www.rqic.alternatives.ca/RQIC-fr.htm> (page consultée le 11 novembre 2008).
- VanNijnatten, Debora. 2007. « The Security and Prosperity Agreement as an “Indicator Species” for the Emerging North American Environmental Regime ». *Politics & Policy* 35 (no 4) : 664-82.