

Partenaires en Amérique du Nord :

Un rapport et une réponse discrets en matière de sécurité trilatérale de la part du Canada

Par Nelson Michaud

Dans le cadre d'une contribution précédente, j'ai eu l'occasion de souligner le peu d'enthousiasme affiché par le Canada, les États-Unis et le Mexique à se laisser porter par l'influence émanant des politiques d'intégration économique de l'ALÉNA en vue d'une plus grande harmonisation de leurs politiques de sécurité. Le constat était à l'effet que les trois pays étaient engagés dans trois relations bilatérales d'inégale importance et que la prédominance de l'hégémon américain favorisait deux de ses préférences, soit, d'une part, la dynamique bilatérale qui favorise la domination du plus fort et qui se veut ainsi beaucoup plus avantageuse que le multilatéralisme initiateur de compromis et, d'autre part, le recours aux valeurs réalistes qui préconisent notamment la distinction claire entre les politiques de sécurité et les politiques économiques.

Au cours des derniers mois, le Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires étrangères et le commerce international, présidé par le député libéral Bernard Patry, s'est penché sur l'ensemble des questions trilatérales nord-américaines. Il en est résulté un imposant rapport – le plus volumineux de l'histoire de ce comité, il fait 366 pages – déposé en Chambre le 12 décembre 2002. Comme le veut le règlement de la Chambre des communes, le gouvernement disposait de 150 jours civils pour faire part de sa réponse aux recommandations. Le 7 mai 2003, le ministre des Affaires étrangères, Bill Graham, lui-même ancien président du comité au moment où a été amorcée l'étude, et le ministre du Commerce international, Pierre Pettigrew, rendaient publique la réponse du gouvernement.

Pour faire suite à la réflexion amorcée par ma contribution précédente, je me suis penché sur ce rapport et la réponse que le gouvernement y a apportée afin d'évaluer, tout d'abord, l'importance relative des questions de sécurité continentale dans les préoccupations des parlementaires et du gouvernement, pour ensuite vérifier si, à partir des recommandations et des actions entrevues, il est prévisible que soit inversée la tendance à maintenir des relations bilatérales au détriment d'efforts multilatéraux continentaux en matière de sécurité. Ce sont ces deux éléments que je propose de couvrir en succession avant de tirer une conclusion générale quant au multilatéralisme dans les questions de sécurité continentale.

L'importance relative des questions de sécurité

Le rapport du comité parlementaire se compose de six chapitres répartis en trois parties distinctes. Dans la première, il est question des « principaux problèmes et facteurs dont il faudra tenir compte pour élaborer une politique canadienne clairvoyante ». Cette première partie est subdivisée en deux chapitres qui traitent d'abord de la dimension stratégique nord-américaine dont il faut tenir compte dans l'élaboration de la politique étrangère du Canada, puis des nouvelles réalités socio-économiques d'une Amérique du nord en pleine évolution. À cet égard, il est intéressant de noter que le rapport fournit un certain nombre de données et de tableaux statistiques qui favorisent une meilleure compréhension des enjeux.

Le cœur du rapport est constitué par les trois chapitres qui forment la seconde partie. Le chapitre 3 est d'un intérêt particulier pour la présente analyse puisqu'il aborde les questions

de sécurité. Fait intéressant à noter, l'accent est d'abord très nettement mis sur la dimension canado-américaine, celle que j'identifiais précédemment comme étant la plus importante des trois relations bilatérales nord-américaines. L'essentiel de l'analyse, des témoignages et des recommandations s'y rapportent. Le comité y traite notamment des questions liées au projet de défense anti-missile et du commandement militaire unifié.

Le rapport du comité annonce en introduction qu'on y intègre le Mexique en suggérant des manières dont il pourrait participer à la coopération de sécurité nord-américaine. En réalité, les relations de sécurité incluant le Mexique ne couvrent qu'une section au cours de laquelle on s'interroge sur la pertinence du bilatéralisme ou du trilatéralisme, section qui se termine par une recommandation à l'effet que « le Canada devrait intensifier sa coopération bilatérale avec le Mexique » et « examiner des moyens d'entamer des pourparlers trilatéraux avec les États-Unis et le Mexique en vue d'explorer selon une perspective commune les problèmes de sécurité de l'Amérique du Nord ». Reprenons l'essentiel de ce dernier segment : « examiner des moyen d'entamer des pourparlers [...] en vue d'explorer »... Le moins que l'on puisse dire, c'est que nous sommes encore loin de l'action concrète.

Le chapitre 4 de l'étude est aussi fort important pour la perspective d'ensemble des questions continentales, mais il est moins directement lié aux préoccupations de la présente analyse puisqu'il traite essentiellement des questions commerciales. Quant au cinquième chapitre, il couvre des dimensions plus politiques. Encore ici, la structure du chapitre fait très bien ressortir la prééminence des dimensions bilatérales avant de s'engager dans une analyse du trilatéralisme et des incidences qu'une telle approche pourrait avoir sur les politiques intérieures canadiennes. La place qu'occupent les questions de sécurité par rapport au Mexique est toutefois relativement faible. On explique notamment que « le Mexique n'a pas eu l'occasion de profiter des rapports étroitement intégrés qu'entretient le Canada avec les États-Unis par le truchement de l'OTAN et du NORAD » (p.260) et qu' « alors que les impératifs de la sécurité ont dominé les séances du Comité à Washington, les interlocuteurs mexicains ont accordé relativement peu d'importance à cette question » (p.264), préférant aborder, outre la gestion des frontières qui garde son importance, des questions à caractère social ou économique.

En fait, malgré l'appel à une plus grande intégration exprimé au Comité par un certains nombre d'intervenants mexicains, l'inévitabilité d'une intégration en matière de sécurité affirmée par des universitaires canadiens et même si l'on prétend en conclusion croire « au bien-fondé d'une intégration accrue du Mexique dans l'équation trilatérale » (p.301) eu égard aux questions de sécurité, le rapport affirme que « le Canada devrait réfléchir avant de décider de resserrer ses liens avec le Mexique dans le contexte nord-américain » (p.262), cette prudence reposant essentiellement sur l'instabilité de la situation politique au Mexique. La résolution 35 est, en ce sens éloquent : on garde la porte ouverte sur une certaine intégration, mais on y demeure aux stades préliminaires de celle-ci, évoquant la meilleure connaissance que chacune des parties devraient avoir l'une de l'autre, la détermination des aspects « qui justifient l'élargissement d'une collaboration plus stratégique avec le Mexique dans l'intérêt du Canada », l'étude de faisabilité pour le Canada d'appuyer les efforts de développement du Mexique, la tenue de consultation et un rôle accru des parlementaires et des ministres et ainsi de suite. Il n'y pas question de défense ou de sécurité. On constate qu'on n'ose pas rejeter ouvertement ou repousser la dynamique d'intégration, mais la précaution est sans nul doute clairement affichée à la clef.

Somme toute, même si certains appellent de leurs vœux une intégration continentale qui va au-delà des dimensions purement économiques, il semble difficile de prioriser un trilatéralisme qui s'appuierait en partie sur les questions de sécurité. Enfin, la troisième partie consiste en une conclusion qui exprime « la vision du comité pour la concrétisation des objectifs du Canada en Amérique du nord ». Cette troisième partie est en fait une liste contextualisée où l'on réitère les recommandations faites par le Comité.

Les intentions du gouvernement

La réponse apportée par le gouvernement est à peine mise en perspective. L'introduction de la réponse fait certes référence à la « sécurité physique » du Canada, mais la dimension économique domine nettement. On y fait aussi état des « trois piliers » – décidément une manière de faire dans les énoncés de politique au MAECI – qui abordent la question des relations Canada – États-Unis – Mexique de façon très conventionnelle en soulignant chacun des relations bilatérales et la relation trilatérale. Ces trois piliers révèlent divers objectifs qu'il peut être intéressant d'analyser.

Ainsi, le premier de ces objectifs aborde la relation bilatérale canado-américaine et cherche à « servir les intérêts du Canada auprès des États-Unis », d'abord dans la dimension économique puis, pour des raisons de proximité géographique, sous les aspects de la sécurité physique et de l'environnement. L'emprise économique déborde sur les questions de sécurité puisque la première dimension abordée à ce dernier égard est celle de la « frontière intelligente » qui comporte une dimension économique par la plus grande fluidité recherchée en termes de transit de marchandise. Cette initiative couvre également les déplacements humains, l'énergie, les télécommunications, les transports, l'agriculture et l'agroalimentaire, la biosécurité et la défense. Comme je l'avais souligné dans ma contribution précédente, on note ici que ce dernier aspect est particulièrement important et qu'il remonte aux années 1940.

Le second objectif vise à « renforcer les liens politiques et économiques du Canada avec le Mexique », un pilier qui, de prime abord, ne dit mot des questions de sécurité ou de défense. Dans le développement qui en est fait, on traite d'abord de la croissance économique et de la prospérité des deux pays, statistiques à l'appui. La seconde priorité touche la gouvernance, l'appui à la démocratie, les droits de la personne et la bonne gestion publique. Il s'agit d'un domaine où le Canada affiche un dossier que l'on vend comme étant exemplaire et dont le Mexique pourrait s'inspirer. Inutile d'insister alors sur le sens de la relation à établir. Le troisième élément touche une dimension particulière des relations internationales, celui de « la connaissance et de la compréhension mutuelles de notre identité et de nos valeurs », chapiteau sous lequel se trouvent les échanges culturels et universitaires. Ce n'est qu'ensuite qu'arrivent les questions de sécurité « d'intérêt commun ». Au bilan des réalisations de ce secteur, on compte un séminaire sur le maintien de la paix et des ententes pour contrer le trafic de narcotiques, le blanchiment d'argent et la criminalité organisée. On y vise certes la mise en place d'un « partenariat plus stratégique en matière de sécurité mondiale » qui se réaliserait par la collaboration à l'intérieur de forums multilatéraux, mais il n'est guère question des dimensions de sécurité continentale militaire à proprement parler.

Enfin, le troisième objectif est de « promouvoir l'élaboration d'un programme plus large de coopération trilatérale », une promotion qui vise des « domaines intéressant tous les Canadiens et faisant intervenir différents niveaux de gouvernement » sans ajouter plus de précision. Comme on le constate, la dimension trilatérale demeure encadrée au niveau des intentions, dans une visée très générale. L'élaboration qui est faite de cette dimension développe les aspects notamment liés aux politiques dans le secteur de l'environnement et du travail, des finances et de l'agriculture, de l'énergie et de l'éducation supérieure. Un dernier élément souligne l'importance de travailler conjointement, aux niveaux administratif et universitaire, en vue d'une meilleure compréhension de l'espace nord-américain. À la lecture de ces priorités en matière de relations trilatérales, force est de constater que les questions de sécurité continentale ne font pas partie, dans l'optique du gouvernement du Canada, des « domaines intéressant tous les Canadiens ».

Les réponses que le gouvernement apporte aux diverses recommandations du rapport adopte une approche similaire. Aux fins de cette analyse, je me concentrerai sur les recommandations contenues dans le chapitre 3, celui où les questions de sécurité sont davantage traitées. Deux tableaux permettront de saisir, de manière concise, l'importance relative des questions de sécurité dans l'ensemble des recommandations et les réponses du gouvernement aux recommandations touchant les questions de sécurité.

Tableau 1 environ ici

Tableau 2 environ ici

Il ressort de ces éléments quelques constatations qui illustrent bien l'intérêt porté aux questions de sécurité dans leurs dimensions trilatérales. Tout d'abord, les questions de sécurité font l'objet de 6 des 39 recommandations du comité, soit environ 15 %, ce qui est peu. Qui plus est, de ces six recommandations, une seule touche le trilatéralisme, deux autres, les relations canado-américaines et trois, la gestion canadienne des questions de sécurité. Le trilatéralisme en matière de sécurité constitue donc un sujet de préoccupation mineur lorsque considéré dans l'ensemble du rapport.

Quant aux réponses du gouvernement, celles-ci sont aussi très éloquentes. La seule recommandation touchant le trilatéralisme est accueillie avec une réserve majeure, le bilatéralisme étant nommément la solution privilégiée. Quant à elles, le gouvernement réserve aux recommandations touchant les relations bilatérales canado-américaines des réponses évoquant soit le statu quo, soit l'évocation de mesures déjà en place dont on souhaite la poursuite. Le seul appui explicite à une initiative nouvelle est celui donné à la recommandation préconisant des contacts plus fréquents entre les parlementaires et la Commission permanente mixte, mais il s'agit d'un appui pro forma puisque la responsabilité d'initiative repose en grande partie entre les mains des parlementaires plutôt que celles du gouvernement. Enfin, les recommandations qui portent sur la gestion canadienne des questions de sécurité ne génèrent pas davantage de nouvelles initiatives gouvernementales. Le gouvernement évoque soit le statu quo, soit les démarches déjà entreprises et allant dans le sens de la recommandation, soit que l'initiative revient aux parlementaires.

Bilan

Le Comité permanent de la Chambre des communes a procédé à une étude exhaustive des questions liées aux relations internationales que le Canada entretient avec ses partenaires nord-américains, les États-Unis et le Mexique. Non seulement les travaux du comité ont produit un volumineux rapport, mais ces travaux ont conduit les membres du comité dans toutes les régions du Canada, aux États-Unis et au Mexique. La brochette des intervenants qui se sont présentés devant le Comité est aussi très variée et comprend des parlementaires, des administrateurs publics et des universitaires des trois pays de même que des représentants de multiples groupes d'intérêt. Le rapport qui résulte de ces travaux s'appuie donc sur une importante diversité de points de vue.

La plupart d'entre eux sont toutefois assez prévisibles et la seule véritable nouveauté est la percée, chez certains intervenants mexicains, d'un désir d'élargir au niveau trilatéral la gestion des questions de sécurité. Or, ce désir s'est heurté aux hésitations du gouvernement américain qui, fidèle à sa pratique établie en matière de politique étrangère, favorise le bilatéralisme. Il a aussi rencontré une certaine résistance de la part du gouvernement canadien qui préfère attendre et constater une plus grande stabilité politique au sud du Rio Grande avant de s'aventurer dans une relation trilatérale dans le domaine de la sécurité continentale.

Ces constatations confirment la tendance générale que j'avais déjà relevée dans ma contribution précédente, soit que l'intégration au niveau économique n'influence pas – du moins pas encore – la gestion de la sécurité continentale. Tout d'abord, on remarque qu'au niveau du comité, l'intégration sur les questions de sécurité suscite un appui timide, voire même des assertions contradictoires. Par ailleurs, il n'est pas possible de déceler une volonté gouvernementale nette de modifier fondamentalement la gestion continentale des questions de sécurité.

Y a-t-il possibilité d'envisager une nouvelle orientation de cette politique à court ou à moyen terme? Le fait que certains porte-parole mexicains délaissent les réserves autonomistes et nationalistes et démontrent une ouverture vis-à-vis des relations trilatérales en matière de sécurité pourrait constituer un élément encourageant un mouvement en ce sens. Toutefois, deux embûches d'importance demeurent. La plus difficile à contourner est sans contredit le désir américain de maintenir deux relations bilatérales avec ses voisins. Ensuite, il y a la situation politique intérieure au Mexique : il faudra attendre pour voir si le gouvernement du président Fox demeurera solidement en selle lors de la prochaine élection présidentielle. Si c'était le cas, la volonté mexicaine envers l'intégration pourrait s'exprimer avec plus de clarté, de fermeté et de détermination. Aussi, les réserves canadiennes pourraient être levées. Les deux pays pourraient alors former une alliance pour favoriser la mise en place de relations trilatérales, ce qui pourrait amener Washington à porter, à tout le moins, une attention plus soutenue aux voix préconisant cette avenue. À défaut le quoi, la préférence pour une double relation bilatérale réitérée par l'étude du rapport parlementaire et la réponse qu'y a apportée le gouvernement canadien, risque de se poursuivre pendant un certain temps.

Tableau 1

**Importance relative des questions de sécurité
dans les recommandations faites par le comité parlementaire**

	Thème	Nombre de recommandations	Recommandations #
	Économie	12	15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 29, 30, 31, 32
	Institutionnel*	7	3, 34, 35, 36, 37, 38, 39
	Sécurité	6	8, 10, 11, 12, 13, 14
	Gestion de la frontière**	5	9, 25, 26, 27, 28
	Autres acteurs de la politiques étrangère***	4	4, 5, 6, 7
	Gestion du ministère canadien (MAECI)	2	2, 33
	Environnement	1	22
	Travail	1	23
	Portée générale	1	1
Total	9	39	39

*Institutionnel : comprend les recommandations touchant les institutions gouvernementales (niveau du Cabinet) et administratives canadiennes, les forums d'échange d'information bilatéraux et trilatéraux, y compris au niveau des chefs de gouvernement, des parlementaires et des experts, sans égard aux question de sécurité.

**Gestion de la frontière : dans ses dimensions liées aux ressources humaines, de la formation, des modalités de gestion et des infrastructures.

***Autres acteurs de la politique étrangère : incluent le public, les provinces, les territoires et les municipalités, y compris la diffusion des connaissances sur l'intégration continentale auprès de ces publics.

Tableau 2

***Importance relative des questions de sécurité
dans les recommandations faites par le comité parlementaire***

Recommandation #	Objet	Réponse du gouvernement
8	Intensification de la coopération bilatérale Canada-Mexique au chapitre de la sécurité	« La coopération bilatérale avec le Mexique devrait s'intensifier <i>à mesure que les réformes des services de sécurité et de renseignement mexicains progresseront</i> »
	Entamer des pourparlers trilatéraux en vue d'explorer selon une perspective commune les problèmes de sécurité	« Étant donné la diversité des intérêts, des objectifs et des priorités dans la gestion des frontières canado-américaine et américano-mexicaine, le gouvernement croit qu' <i>une approche bilatérale</i> de la résolution des problèmes <i>est toujours dans l'intérêt supérieur du Canada.</i> »
10	Création d'un comité permanent de la Chambre des communes sur la sécurité	« La décision appartient à la Chambre. »
	Remplacer le Comité spécial du Cabinet sur la sécurité nationale, effectuer un examen des services canadiens du renseignement, apporter une surveillance parlementaire accrue.	« Aucun besoin de modifier l'architecture de surveillance des services de renseignement. »
11	Rendre publiques toutes les ententes pertinentes en vertu desquelles les planificateurs militaires canadiens participeront aux travaux du nouveau groupe de surveillance et de planification affecté au QG du NORAD.	« Le gouvernement a rendu l'accord public dès sa signature [...] Tous les plans élaborés par le Groupe de planification seront approuvés par les deux gouvernements. »

	Rédiger et déposer un rapport sur le travail de ce nouveau groupe avant le prochain renouvellement de l'entente du NORAD.	« Le gouvernement informera le Parlement et le public des activités du Groupe de planification au moyen des rapports sur le rendement des ministères et du rapport annuel du chef de l'état-major de la Défense.
12	Ne prendre aucune décision concernant les systèmes de défense antimissile.	« Le gouvernement évaluera les moyens de poursuivre le dialogue avec les États-Unis et de décider si le Canada doit jouer un rôle dans cette initiative. »
	Continuer de s'opposer à l'arsenalisation de l'espace.	« Le Canada demeure opposé à l'arsenalisation de l'espace. »
13	Augmenter substantiellement le budget du ministère de la Défense.	Bilan des récentes augmentations de budget de la Défense.
14	Élargir le mandat et la composition de la Commission permanente mixte de défense (Canada – ÉU).	La Commission a traité la question de la redéfinition de la sécurité lors de sa réunion d'octobre 2002.
	Faciliter les interactions entre la Commission et les parlementaires canadiens et encourager un comportement semblable aux États-Unis.	« La gouvernement appuie la recommandation préconisant des contacts plus fréquents entre les parlementaires et la Commission. »
	Réunion annuelle des ministres canadiens et secrétaires américains touchés par les questions de défense.	« Des ministres rencontrent régulièrement leurs homologues américains dans des cadres bilatéraux et multilatéraux. [...] Le gouvernement continue d'encourager des rencontres bilatérales régulières et reste ouvert à la possibilité de réunions conjointes des ministres [et secrétaires touchés par les questions de défense]. »
	Coordonner ces réunions avec la Commission permanente mixte de défense.	« Des ministres rencontrent régulièrement leurs homologues américains dans des cadres bilatéraux et multilatéraux. »