

La rencontre trilatérale de Cancún des 30 et 31 mars 2006 : le Partenariat sur la sécurité et la prospérité un an plus tard

Dorval Brunelle *

Le véritable enjeu de la rencontre des trois chefs d'État et de gouvernement d'Amérique du Nord, George W. Bush, Vicente Fox et Stephen Harper, tenue les 30 et 31 mars à Cancún au Mexique, concernait moins l'immigration illégale (le principal contentieux entre le Mexique et les États-Unis d'Amérique (EUA), ou l'exportation de bois d'œuvre, (le principal contentieux entre le Canada et les EUA), mais les suites à donner au Partenariat sur la sécurité et la prospérité (PSP), signé le 23 mars 2005 à Waco, au Texas et, par delà le PSP, à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). À preuve, une semaine jour pour jour avant la rencontre annuelle des trois, un rituel instauré par le PSP, la Commission de l'ALENA, formée des trois ministres responsables du commerce, rendait publique une Déclaration conjointe qui établissait le plan travail de la réunion de Cancún. Dans la présente chronique, nous allons présenter le plan de travail en question, après quoi nous reviendrons sur le PSP lui-même, afin d'en mettre à jour les fondements et les objectifs.

La rencontre d'Acapulco

Le 24 mars dernier, la Commission de l'ALENA, formée des trois responsables du commerce, Sergio Garcia de Alba, ministre de l'Économie du Mexique, David L. Emerson, ministre du Commerce international du Canada et Rob Portman, représentant des EUA pour le Commerce extérieur (*United States Trade Representative*), tenait sa réunion semestrielle à Acapulco, au Mexique. Cette réunion avait pour but de préparer le terrain en prévision de la rencontre trilatérale qui devait se tenir à Cancún les 30 et 31 mars 2006. La Déclaration conjointe, datée du 24 mars également, annonce que les trois ministres ont effectué « un important travail préparatoire en prévision de la rencontre de Cancún ». Le travail en question portait sur la poursuite de la libéralisation des marchés de marchandises, de services et de capital entre les trois pays et, plus spécifiquement, sur la supervision du travail effectué par les quelque

trente groupes de travail et autres comités mis sur pied en vertu de l'ALENA. Cependant, le seul comité qui est nommément identifié dans la déclaration, à part le Groupe de travail sur le vêtement et le textile, est le Groupe de travail sur les règles d'origine. Les travaux de ce dernier ont permis l'entrée en franchise, au niveau des échanges trilatéraux, de produits et services pour un total de 20 milliards de dollars et on s'attend à ce que la deuxième phase, en cours en 2006, ajoute 15 milliards de dollars supplémentaires, tandis que la troisième phase en ajoutera 50 milliards. Il est également question de revoir les dispositions du chapitre 20 sur le mécanisme de règlement des différends avant la prochaine réunion de la commission qui se tiendra à la fin de 2006.

La Déclaration finale poursuit alors en souhaitant la conclusion des négociations entreprises dans le cadre du Programme de développement adopté à Doha avant la fin de l'année en cours, en

particulier, dans le secteur de l'agriculture et, à cette fin, elle propose que les trois soumettent des propositions en ce sens d'ici la fin avril 2006. Il est également question de poursuivre les négociations entreprises dans le cadre de la Coopération économique Asie-Pacifique (CEAP, ou *Asia Pacific Economic Cooperation*, APEC) et de la relance du projet de création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). À ce chapitre, des consultations avec les 34 partenaires du projet initial seront menées durant l'année à l'instigation de la Colombie. Le document souligne le succès grandissant du modèle d'intégration instauré par l'ALENA et souligne l'adoption de l'accord commercial intervenu entre les EUA et les pays d'Amérique centrale et la République Dominicaine (CAFTA-DR). Enfin, la déclaration propose une meilleure coordination entre les accords commerciaux bilatéraux signés par les trois avec d'autres partenaires pour qu'ils puissent contribuer davantage au renforcement de l'ALENA.

En somme, la réunion de la commission trace un canevas particulièrement large et ambitieux dont on ne peut absolument pas saisir la portée sans revenir sur le PSP lui-même, son esprit et ses finalités.

Retour sur le PSP

L'enjeu central du partenariat signé le 23 mars 2005, à l'université Baylor à Waco, au Texas, par les présidents Bush et Fox, ainsi que par le premier ministre de l'époque Paul Martin, a été la création d'une *communauté économique de sécurité*. Le choix de la notion de *communauté* de préférence à celle d'union économique ou d'espace économique ne relève ni du hasard ni d'une quelconque imitation du projet de l'Union européenne (UE), il tient d'abord et avant tout au fait que le PSP s'inscrit dans la foulée du projet de *communauté des démocraties* lancé à Miami par le président Clinton, en décembre 1994. Ce projet de communauté ne comprenait pas moins de 17 projets d'intégration, parmi lesquels figurait la ZLEA. En d'autres termes, le projet de *Communauté des démocraties* intégrait aussi bien le prolongement de l'ALENA dans une éventuelle ZLEA, que l'extension du mode de gouvernance instauré et institué par l'ALENA à un nombre important de secteurs. Le PSP reprend et révisé ce mode de gouvernance à la

lumière des événements survenus le 11 septembre 2001¹.

L'analyse sera partagée en trois sections portant respectivement sur la double origine du PSP, sur sa proximité institutionnelle avec l'ALENA et, enfin, sur l'enjeu de la sécurité dans le libre-échange et sur celui de la formation d'une communauté économique sécuritaire en Amérique du Nord.

*Origine et cadre d'action*²

Le PSP a une double origine, publique et privée. Son origine publique la plus directe est *The National Security Strategy of the United States of America*, rendu public en septembre 2002. Ce document, à son tour, est très fortement inspiré de deux lois adoptées peu de temps auparavant, le *USA Patriot Act* et la *Loi commerciale de 2002*. Quant à son origine privée, on peut citer la conférence prononcée par Thomas d'Aquino devant le Conseil canadien des chefs d'entreprise, le 13 janvier 2003, conférence intitulée *Sécurité et prospérité : vers un nouveau partenariat canado-américain en Amérique du Nord. Profil de l'initiative nord-américaine de sécurité et de prospérité*. Ces initiatives conduiront à la mise sur pied, le 15 octobre 2004, à l'instigation du *Council on Foreign Relations*, d'un groupe de travail indépendant sur l'avenir de l'Amérique du Nord. Ce groupe avait pour tâche « d'examiner l'intégration régionale depuis la mise en œuvre de l'ALENA » et il devait se pencher « sur les lacunes des arrangements actuels et suggérer des possibilités de coopération accrue dans des domaines d'intérêt commun ». Il devait également examiner « cinq sphères stratégiques susceptibles de nécessiter une plus grande coopération: (i) l'intensification de l'intégration

*Directeur de l'Observatoire des Amériques et professeur au Département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM)

¹ On rappellera que l'ALENA a non seulement servi de canevas dans les négociations menées par les trois pays membres avec d'autres partenaires, mais qu'il a également été utilisé dans une foule d'autres négociations commerciales, de même que dans la négociation de l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI). Pour une interprétation théorique et historique de la place et du rôle qu'a joué l'ALENA dans le passage à la globalisation des marchés, voir : D. Brunelle, *Dérive globale*, Montréal, Éditions du Boréal, 2003, en particulier, le chapitre 5.

² Ces paragraphes reprennent certaines parties d'un texte publié précédemment : Dorval Brunelle, « Les Amériques en 2005 : quelques faits marquants », *Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, Janvier 2006, no 2. En ligne : www.ameriques.uqam.ca.

économique; (ii) la réduction de l'écart de développement; (iii) l'harmonisation des politiques de réglementation; (iv) l'amélioration de la sécurité; et (v) la mise au point d'institutions meilleures pour gérer les conflits qui résultent inévitablement de l'intégration et pour mettre à profit les possibilités de collaboration³».

Le rapport du Groupe de travail indépendant sur l'avenir de l'Amérique du Nord est déposé en début d'année, quelques semaines à peine avant la rencontre du 23 mars 2005 à Waco.

Le PSP prévoit de nouvelles voies et de nouvelles modalités de collaboration entre les trois partenaires fondées sur un principe de base selon lequel la « sécurité et la prospérité sont interdépendantes et complémentaires ». Son objectif est de créer un cadre d'action nord-américain, afin de surmonter les défis sur le plan de la sécurité et de l'économie⁴. Au niveau de la sécurité, l'approche commune doit permettre de protéger l'Amérique du Nord contre les menaces externes. Quatre objectifs généraux sont définis à cette fin et trois objectifs généraux aux fins de la promotion de la prospérité⁵. À terme, selon le

³ Voir le site Internet du Conseil canadien des chefs d'entreprise, CCCE.

En ligne :

www.ceocouncil.ca/fr/view/?document_id=348&area_id=7

⁴ Il convient de noter, au départ, que le PSP opte pour une approche à géométrie variable : « le PSP est de nature trilatérale. Bien que deux pays puissent aller de l'avant ensemble, la voie sera tracée pour le troisième ».

⁵ Les programmes pour la sécurité comprennent les quatre grands objectifs suivants : (i) protéger l'Amérique du Nord contre les menaces externes; (ii) prévenir les menaces en provenance de l'Amérique du Nord et y répondre; (iii) améliorer les partenariats concernant le renseignement relatif à la sécurité de l'Amérique du Nord; (iv) simplifier davantage les mesures de sécurité pour la circulation transfrontalière à faible risque. Tandis que les programmes pour la prospérité comprennent les trois grands objectifs suivants : (i) améliorer la productivité; (ii) réduire les coûts commerciaux; (iii) améliorer la qualité de vie.

Mais cette façon de présenter les choses peut induire en erreur dans la mesure où le premier objectif à lui seul comprend onze mesures précises : (a) coopération en matière de réglementation pour favoriser la croissance; (b) réduire les coûts pour les entreprises, les producteurs et les consommateurs nord-américains et accroître le commerce transfrontalier (...); (c) renforcer la coopération en matière de réglementation, y compris au début du processus, pour réduire les obstacles; (d) collaboration sectorielle pour faciliter le commerce; (e) explorer de nouvelles approches visant à renforcer la compétitivité des entreprises; (f) renforcer les marchés énergétiques nord-américains; (g) améliorer la sécurité et l'efficacité des réseaux de transport nord-américains (...); (h) travailler vers la libre circulation des capitaux et la prestation efficiente de services financiers dans toute l'Amérique du Nord (...); (i) stimuler et accélérer

communiqué de presse officiel, « une fois pleinement mises en œuvre, les propositions et les objectifs énoncés dans les plans de travail resserreront significativement la sécurité et les relations économiques entre les trois partenaires nord-américains ». En ce sens, le PSP est conçu pour être un processus de collaboration continu.

De plus, la déclaration comprend, en lieux et place du traditionnel plan d'action, un ensemble de programmes connexes. Elle prévoit également la mise sur pied de groupes de travail ministériels qui doivent faire rapport dans les 90 jours et, par la suite, le faire sur une base semestrielle. Un premier *Rapport aux Chefs* volumineux et détaillé, qui comprend quelque 170 initiatives à réaliser dans des délais serrés, a été déposé dans les délais prescrits, en juin 2005. Le rapport reprend telle quelle la dichotomie proposée dans le PSP, mais il précise les sept grands objectifs prévus au départ. Ainsi, la première partie sur la prospérité couvre neuf thèmes⁶, qui sont par la suite partagés en plusieurs sous thèmes.

Par exemple, le premier thème « produits manufacturés et compétitivité sectorielle et régionale » comprend neuf grands objectifs et chaque objectif est suivi d'une ou de plusieurs initiatives précises ayant leur échéancier propre. Le premier objectif de ce thème (i) est d'« améliorer et accélérer le processus d'approbation réglementaire en Amérique du Nord ». L'initiative consiste à « élaborer un cadre de coopération trilatérale en matière de réglementation » et les quatre échéanciers prévus sont : (a) la formation d'un « groupe permanent » d'ici l'automne 2005, (b) la tenue d'un colloque trilatéral d'ici mars 2006, (c) la finalisation d'un cadre de coopération d'ici 2007 et (d) la production d'un rapport d'étape ou d'une évaluation d'ici 2008. Le second objectif de ce même thème porte le titre suivant : « (l')acier : un partenariat stratégique pour une industrie

le commerce technologique transfrontalier (...); (j) investissement dans nos citoyens; (k) travailler dans l'optique du Partenariat pour la prospérité et du Partenariat Canada-Mexique dans le but de renforcer notre coopération (...).

⁶ Voir le *Rapport aux Chefs*, Partenariat Nord-américain pour la Sécurité et la Prospérité, juin 2005, 102 p. Les neuf thèmes de la première partie sont : (i) produits manufacturés et compétitivité sectorielle et régionale; (ii) circulation des biens; (iii) commerce électronique et TIC; (iv) services financiers; (v) transport; (vi) énergie; (vii) environnement; (viii) alimentation et agriculture; et (ix) santé.

En ligne : <http://www.fac-aec.gc.ca/spp/spp-fr.pdf>

stratégique ». Il comprend une seule initiative, celle de « poursuivre une stratégie nord-américaine pour l'acier ». Il prévoit quatre échéanciers, à savoir (a) la coordination des observations des trois sur le plan directeur de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pour une entente sur les subventions au secteur de l'acier d'ici juin 2005; (b) la création d'un groupe de travail chargé d'élaborer un plan de travail détaillé pour la mise en œuvre des grandes priorités de la stratégie et du dépôt d'un rapport d'ici la réunion du Comité nord-américain sur le commerce de l'acier en novembre 2005; (c) une consultation entre les gouvernements et avec leur industrie de l'acier, concernant la rencontre des ministres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à Hong Kong, en décembre 2005; et (d) discussion sur les systèmes de suivi pour faire connaître les pratiques exemplaires, les réussites et les façons d'améliorer la surveillance des importations d'ici mars 2006. Et ainsi de suite jusqu'au neuvième thème. La même décomposition est reprise dans la partie consacrée à la sécurité qui rassemble, quant à elle, dix thèmes⁷.

Il convient de noter, au passage, à quel point ces programmes diffèrent à la fois quant à l'esprit et quant à la lettre des traditionnels plans d'action à propos desquels on a pu dire qu'ils représentaient souvent, faute de ressources et faute de suivi, des engagements de pure forme qui demeureraient sans suite. Cette fois-ci au contraire, la rapidité avec laquelle les intervenants sont mis à contribution porte à croire que les choses étaient en préparation depuis longtemps au sein des ministères impliqués de part et d'autre des deux frontières des EUA, et que la rencontre de Waco n'a servi qu'à accorder un aval à un nombre impressionnant de projets déjà en voie de réalisation.

L'institutionnalisation

⁷ Les dix thèmes en question sont : (i) sécurité des voyageurs; (ii) sécurité des marchandises; (iii) bioprotection; (iv) sûreté du transport aérien; (v) sécurité maritime; (vi) coopération en matière d'application de la loi; (vii) coopération en matière de renseignement; (viii) protection, prévention et réponse; (ix) facilitation de la circulation transfrontière; et (x) coopération en sciences et technologie. Dans certains cas, en matière de sécurité des voyageurs, par exemple, les échéances sont très serrées : « d'ici 9 mois », « d'ici 12 mois », etc. Voir : *Rapport aux Chefs, op cit.*

Cela dit, le PSP soulève un ensemble de questions d'ordre général et, parmi celles-ci, celle de savoir s'il représente une initiative nouvelle ou s'il s'inscrit dans le prolongement l'ALENA et, si oui, comment et à quel titre ? Dans quelle mesure, en intégrant une préoccupation et un objectif qui avaient été jusque là maintenus à l'extérieur des formes et modalités de l'intégration économique en Amérique du Nord, le PSP vient-il modifier les conditions d'implantation du projet d'intégration?

On entend par institutionnalisation le cadre d'action mis en place et l'ensemble des organismes créés en vertu du partenariat, c'est-à-dire les groupes de travail qui ont pour mandat de réaliser l'ensemble des programmes connexes. Par exemple, en vertu du chapitre 20 de l'ALENA, les ministres définissent l'orientation politique du programme de l'ALENA par l'entremise de la Commission du libre-échange qui dirige la mise en œuvre de l'accord⁸. La gestion quotidienne du programme de travail de l'ALENA et la mise en œuvre de l'accord à un niveau plus général relèvent des trois « coordonnateurs de l'ALENA », hauts fonctionnaires des ministères du commerce des trois pays membres. De plus, en vertu de l'article 2001.3. a), la Commission peut instituer des comités, groupes de travail ou groupes d'experts; ainsi, plus de 30 groupes de travail, comités et organismes auxiliaires ont été établis au fil des ans. À leur tour, et contrairement au principe de droit administratif qui veut qu'un délégué ne puisse déléguer (*delegatus non potest delegare*), ces groupes peuvent eux-mêmes instituer d'autres groupes de travail. C'est d'ailleurs une des particularités de la Commission de l'ALENA de cumuler un ensemble de mandats et de responsabilités dont on s'attendrait qu'ils soient accordés et assumés par des instances jouissant d'une plus grande étanchéité, d'une part, qui seraient les unes et les autres soumises à une forme de transparence et de reddition de comptes, d'autre part.

À ce titre, le PSP s'inscrit tout à fait dans le prolongement de la démarche institutionnelle

⁸ Voir D. Brunelle, O. Leblanc et C. Marinelli, *La gouvernance au temps du libre-échange : une étude des mécanismes de mise en œuvre de l'ALENA et de l'ACI*. Rapport de recherche préparé pour la Chaire de recherche sur le parlementarisme dans les Amériques du Collège des Amériques, Montréal, Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC), février 2002.

instituée par l'ALENA. Le partenariat confie cette fois encore la mise en œuvre des programmes à une trentaine de groupes de travail qui ont pour mandat de prolonger et d'approfondir un *modus operandi* en vertu duquel ils bénéficient d'un cumul de mandats et n'ont aucun compte à rendre ni auprès des parlements des trois pays, ni non plus auprès de leurs citoyens et citoyennes. Cependant, la très grande différence cette fois-ci tient au fait que les priorités sont sérieuses, que les mandats sont précis et que les délais sont très serrés.

Cela étant établi, on peut distinguer trois types d'institutionnalisation du PSP en rapport avec l'ALENA. Il y a les dispositions qui accélèrent la mise en œuvre des engagements souscrits, celles qui les précisent et celles qui s'y substituent. C'est ainsi que, pour ne citer que ces deux exemples, afin d'accélérer les échanges, le PSP propose de mettre en place un mécanisme qui assurerait la reconnaissance mutuelle des résultats obtenus par les laboratoires d'une Partie et qu'il propose la formation d'un « groupe permanent » trilatéral qui procéderait à l'élaboration d'un cadre trilatéral en matière de réglementation. Le cas le plus révélateur d'une mesure commune qui vise à repositionner un secteur est celui de l'acier dont il a été question plus haut, tandis qu'un cas intéressant de substitution est celui de l'article 904 de l'ALENA concernant « Droits et obligations fondamentaux » qui édicte ceci :

«Chacune des Parties pourra, en conformité avec le présent accord, adopter, maintenir ou appliquer des mesures normatives, y compris toute mesure relative à la sécurité, à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux et à la protection de l'environnement ou des consommateurs, ainsi que les mesures voulues pour en assurer la mise en œuvre et l'exécution »

Or, l'introduction d'une exigence de sécurité nord-américaine portée par le partenaire dominant à l'accord risque de mettre à mal les velléités de protection invoquées par l'un ou l'autre des partenaires subalternes.

Le cadrage et la communauté économique sécuritaire

Pour donner le ton de la réflexion qui suit, il peut être intéressant de rappeler à quel point la *zone de libre-échange* qui est instituée aux termes de l'ALENA diffère d'une zone de libre-échange

aux termes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En effet, la définition d'une « zone de libre-échange » apparaissant au paragraphe 8 (b) de l'article XXIV du GATT dit ceci :

«On entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (...) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange.»

Cette définition est à ce point réduite et restrictive qu'elle est de peu d'utilité pour comprendre et saisir la portée des processus d'intégration en cours en Amérique du Nord, dans la mesure où l'ALENA établit dans les relations commerciales un cadre normatif transnational et introduit des innovations qui vont bien au-delà de ce que l'on rencontre dans des zones de libre-échange au sens où l'entend l'OMC.

Dans la même veine, la notion de « communauté des démocraties » qui a été mise à contribution en vue d'étendre l'ALENA à la grandeur des trois Amériques, à l'occasion de la convocation du premier Sommet des chefs d'État et de gouvernement des Amériques à Miami, en décembre 1994, a peu de choses à voir avec la notion de communauté économique qui a servi à lancer le projet européen à la fin des années cinquante. Dans ce cas-ci, le recours à l'expression de « communauté des démocraties » visait à rendre compte d'un objectif original, à savoir que ce projet allait au-delà de la création d'une zone de libre-échange en préparant une intégration à volets multiples dans plusieurs domaines à la fois, et pas seulement en matière commerciale.

À ce propos, il est intéressant de rappeler que la menace du terrorisme est présente dans les Plans d'action depuis le tout premier Sommet des Amériques, apparaissant même parmi les premiers points cette année-là, avant de glisser en deuxième place, lors du sommet suivant, en 1998, et de faire l'objet du chapitre 4 du Plan d'action adopté lors du Sommet de Québec, en avril 2001. Cependant, ces déclassements ne doivent pas être mésinterprétés, car ils ne reflètent pas la nature des engagements souscrits qui gagnent en précision d'une fois à l'autre, puisque l'on passe successivement de la

dénonciation de la menace terroriste, en 1994, à la lutte contre le terrorisme et au renforcement de la sécurité des États, en 1998, à la promotion et à la défense de la sécurité hémisphérique, en 2001. D'ailleurs, ces engagements sont repris lors de conférences spéciales et ils font l'objet de Déclarations parallèles à Santiago et à San Salvador sur les Mesures de confiance et de sécurité (MCS) et la référence au travail du Comité interaméricain contre le terrorisme (CICTE) illustre tout simplement le fait que les enjeux sécuritaires empruntent une voie de négociation parallèle.

Enfin, en termes de cadrage maintenant, on voit que le PSP ne se contente pas d'approfondir l'ALENA, il incorpore à l'intégration économique une dimension sécuritaire qui constitue désormais un enjeu à ce point important qu'il surclasse le commerce en tant que tel. À son tour, ce surclassement introduit dans la logique commerciale de nouvelles contraintes qui se transformeront en nouvelles barrières non-tarifaires (BNT), mais des barrières qui, à la différence des BNT traditionnelles, ne seront ni négociables ni monnayables.

Conclusion : le déficit démocratique

Le Canada et le Mexique se trouvent ainsi placés dans la plus contradictoire des positions, celle d'être tous deux obligés de pourvoir à une menace à la sécurité d'un pays tiers, une menace dont ils ne sont pas en mesure d'évaluer le contenu, tandis qu'ils doivent sanctionner, pour atténuer la menace en question, des moyens dont ils ne sont pas en mesure d'évaluer la pertinence ni l'efficacité. C'est ce paradoxe et cette contradiction qui donnent tout son sens et sa portée à l'expression de « communauté économique sécuritaire » que les promoteurs du PSP cherchent à appliquer et à sanctionner à la grandeur de l'Amérique du Nord.

En attendant, la caractéristique centrale de l'intégration nord-américaine au-delà et malgré le recours à la notion de *communauté*, c'est bien le déficit démocratique qui la traverse de part en part. D'ailleurs la rencontre parallèle à Cancún de quinze hommes d'affaires d'importance issus des trois pays d'Amérique du Nord n'avait strictement rien à voir avec la démocratie, elle se situait plutôt dans le prolongement direct de la stratégie sécuritaire proposée par le Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE). En

somme, la rencontre de Cancún a été un jalon important dans la constitution d'une communauté nord-américaine qui demeure, pour le moment, un processus occulte, fort éloigné des préoccupations des parlementaires, des médias et des citoyens.