

Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : un processus d'intégration continentale en déficit démocratique

David Chapdelaine*

C'est dans un silence médiatique quasi-total que la nouvelle initiative d'intégration continentale nord-américaine a vu le jour. À première vue, le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP) apparaît comme un vaste programme d'homogénéisation de plusieurs secteurs, tant économiques que sécuritaires¹. Il s'agit de plus d'une centaine d'initiatives rattachées à des échéanciers très serrés, abordant un éventail de sujets allant de la coopération en matière de renseignement à la collaboration en matière d'approvisionnement en électricité².

* M.A. en Politique internationale/Droit international, UQAM.

¹ Voir Dorval Brunelle, « La rencontre trilatérale de Cancun des 30 et 31 mars 2006 : le Partenariat sur la sécurité et la prospérité un an plus tard », *Chronique des Amériques*, no 06-15, Observatoire des Amériques, Avril 2006. En ligne : www.ameriques.uqam.ca

On pourra consulter également : Nancy Burrows, Normand Pépin et Pierre-Yves Serinet, *Argumentaire sur le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité. Nouvelle phase du néolibéralisme en Amérique du Nord : vers une intégration en profondeur militarisée?*, Réseau québécois sur l'intégration continentale, Montréal, mars 2007, 59 pages.

En ligne : <http://www.rqic.alternatives.ca/RQIC-fr.htm>

² Le thème de la prospérité couvre les sujets suivants confiés à neuf groupes de travail : Commerce électronique et technologies de l'information et des communications; énergie; environnement; services financiers; systèmes de réglementation pour les aliments et l'agriculture; santé; produits manufacturés et compétitivité sectorielle et régionale; circulation des biens; transport. Le thème de la sécurité quant à lui couvre les sujets suivants confiés à dix groupes de travail : sécurité des voyageurs; sécurité des marchandises; facilitation des passages frontaliers; sécurité aérienne; sécurité maritime; collaboration en matière d'application de la loi; collaboration en matière de

Les questions économiques et sécuritaires sont traitées de manière serrée et complémentaire, puisque la prospérité reposerait dorénavant sur ces deux volets. On s'explique donc plutôt mal qu'un accord ayant une telle portée soit passé pratiquement inaperçu lors de son lancement, en mars 2005, par les chefs des gouvernements des États-Unis d'Amérique (EUA), du Canada et du Mexique. Cela tient peut-être à sa nature juridique.

En effet, en première analyse, le PSP ne ferait que définir un cadre pour une plus grande coopération entre les bureaucraties nationales sans se baser sur un accord international classique contenant des obligations contraignantes. C'est pourquoi les parties au PSP ont choisi d'adopter une approche évolutive (*incremental approach*) en déléguant à des groupes de travail le soin de mener les négociations ultérieures, plutôt que d'utiliser une approche plus classique consistant à conclure un accord régional détaillé, juridiquement clair et contraignant, pouvant ensuite être mis en œuvre.

Par ailleurs, les négociations se sont faites à l'extérieur du débat public et des Parlements, laissant aux initiés du monde des affaires l'espace voulu pour faire

renseignement; bio-protection; protection, sécurité civile et intervention; science et technologie.

progresser leur propre vision de l'intégration économique à l'échelle continentale, avec le résultat que les élites économiques des trois pays ont joué un rôle majeur dans l'élaboration du PSP. De plus, grâce à la création d'un Conseil nord-américain de la compétitivité (CNAC), les parties ont conféré au secteur privé une place de choix dans les travaux d'élaboration et d'harmonisation qui mèneront, comme nous le verrons plus loin, à une nouvelle forme d'intégration *politique* en Amérique du Nord.

Le présent texte veut montrer que, dans le contexte du droit canadien, la création et la mise en œuvre du PSP induisent un important déficit de la légitimité démocratique. Pour évaluer ce déficit, nous remonterons d'abord aux origines du PSP, afin de mettre en contexte les forces intégrationnistes. Ensuite nous analyserons les institutions mises en place par le PSP, en nous attardant spécialement aux pouvoirs délégués au secteur privé dans ce modèle de gouvernance. Enfin, cette analyse nous permettra d'identifier certaines problématiques liées à la mise en œuvre du PSP, notamment sur la légitimité des normes émanant des groupes de travail lors de leur incorporation à l'ordre juridique canadien et de l'abdication de souveraineté qui peut en résulter.

Les origines du partenariat

Notons d'abord que plusieurs projets d'intégration continentale se sont succédés depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, le 1^{er} janvier 1994. L'ALENA et sa suite logique, quoique hautement critiquée et peu envisageable à court terme, la ZLEA (Zone de libre-échange des Amériques), s'intégraient dans un ambitieux projet de *Communauté des démocraties*, lancé par le président Clinton, lors du premier Sommet des Amériques tenu à Miami, en décembre 1994. Déjà à l'époque, on avait lié étroitement la prospérité et la sécurité dans la poursuite de la libéralisation des échanges à l'échelle hémisphérique, tout autant que

dans l'harmonisation des politiques sur les questions connexes de sécurité humaine, de sécurité sociale et de sécurité environnementale. À ce moment là, la priorité avait été confiée au commerce, alors que la lutte au terrorisme et les autres questions sécuritaires avaient été placées au second rang.

Dans le même ordre d'idées, au lendemain de son élection en juillet 2000, le président Vincente Fox s'était également présenté comme un fervent promoteur d'un marché commun en Amérique du Nord en engageant ses homologues dans des négociations sur le sujet jusqu'à ce que les attaques du 11 septembre 2001 viennent bouleverser les relations entre les trois partenaires.³

C'est ce qui permet de mettre en lumière l'importance de la filiation entre le PSP et certaines politiques post-11 septembre, notamment le *National Security Strategy of the United States of America*⁴. Ce document expose clairement que la lutte au terrorisme et la protection des intérêts des EUA constituent les enjeux centraux de la politique étrangère. Selon l'approche développée dans ce document, la libéralisation des échanges n'est plus une fin en soi, mais un moyen pour combattre le terrorisme et pour propager les valeurs démocratiques.

On rassemble ainsi tous les enjeux derrière la lutte au terrorisme et la protection des intérêts économiques. Par ailleurs, les événements du 11 septembre 2001 ont provoqué une révision majeure des projets régionaux d'intégration économique et politique afin de prioriser la sécurité des frontières des EUA. Si les trois chefs d'État et de gouvernement avaient soutenu, lors du Sommet de Québec de 2001, la formation d'une *communauté nord-américaine*, la suite

³ Le 4 juillet 2000, le président Fox a proposé un échéancier de 20 à 30 ans pour la création d'un marché commun nord-américain comprenant notamment une union douanière, un tarif extérieur commun, une harmonisation des politiques et la libre circulation des travailleurs.

⁴ Diffusé par la Maison blanche en septembre 2002.

des événements provoqua un net recul des projets intégrationnistes. Les intérêts des trois États ont alors divergé, ce qui força les Canadiens et les Mexicains à revoir leurs relations avec les EUA. Le Canada s'est ajusté rapidement en signant, dès le mois de décembre 2001, une *Déclaration sur la frontière intelligente* avec les EUA. Le Mexique emboîta le pas, en mars 2002, avec la conclusion d'un accord similaire avec les EUA⁵.

L'élite économique canadienne a tôt fait d'intégrer la nouvelle réalité sécuritaire dans ses projets intégrationnistes. C'est sans doute ce rapprochement avec le secteur privé qui caractérise au premier chef le PSP. Dès janvier 2003, le Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE) lançait une *Initiative nord-américaine de sécurité et de prospérité*⁶. Cette initiative reposait sur cinq éléments : (1) réinventer les frontières; (2) maximiser les efficacités règlementaires; (3) négocier un pacte détaillé sur la sécurité des ressources; (4) rebâtir l'alliance de défense nord-américaine; et (5) créer un nouveau cadre institutionnel. Selon le CCCE, cette initiative s'imposait étant donné le degré d'intégration économique sans précédent découlant de la signature de l'ALENA et du besoin d'éliminer les entraves au commerce, notamment en matière de circulation transfrontalière et de réglementation, qui entraînaient des pertes importantes compte tenu du volume des échanges entre les partenaires. Cette initiative sera précisée dans un second document au titre évocateur lancé en avril 2004: *Nouvelles frontières : bâtir un partenariat Canada-États-Unis pour le 21^e siècle en Amérique du Nord*⁷. Dans ce document, le CCCE recommande au Canada d'élaborer une stratégie compréhensive pour renforcer son

⁵ *Bilateral Border Partnership « Smart Border » Agreement.*

⁶ *Initiative nord-américaine de sécurité et prospérité* (2003), en ligne : CCCE <<http://www.ceocouncil.ca/fr/north/north.php>> (date d'accès : 2 mars 2007).

⁷ *Nouvelles frontières : bâtir un partenariat Canada-États-Unis pour le 21^e siècle en Amérique du Nord* (2004), en ligne : CCCE <http://www.ceocouncil.ca/fr/view/?document_id=366&area_id=7> (date d'accès : 2 mars 2007).

partenariat avec les EUA en matière d'économie et de sécurité. Pour le CCCE, cette stratégie exigera : « [...] des négociations sur un large éventail de questions, mais ne doit pas nécessairement conduire à un seul grand accord ou traité⁸. » On y précise que le but d'une telle stratégie serait plutôt de : « [...] parvenir à une série d'ententes s'agencant et se supportant mutuellement qui seraient mise en œuvre au moyen d'un cadre souple d'institutions et arrangements formels et informels⁹. » Voilà des recommandations qui définissent assez précisément le PSP qui sera lancé l'année suivante.

Cette importante contribution du CCCE a servi d'assise à un autre document élaboré par un groupe de travail formé par le *Council on Foreign Relations* et composé de membres réputés du secteur privé provenant, cette fois-ci, des trois parties au PSP¹⁰. Ce document intitulé *Building a North American Community: Report of the Independent Task Force on the Future of North America* propose la création, d'ici 2010, d'une *communauté nord-américaine* avec des barrières tarifaires communes et possédant un périmètre de sécurité à l'intérieur duquel les mouvements de personnes, de produits et de capitaux seraient facilités. La nécessité d'une telle communauté s'explique par les menaces à la sécurité partagées, tels que le terrorisme, l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière, par le besoin de rehausser la compétitivité dans le contexte de globalisation et, finalement, par le besoin de répondre aux inégalités de développement entre les différentes régions d'Amérique du Nord.

On applaudit les efforts entrepris par le PSP et on encourage la classe politique à redoubler d'efforts dans la voie de la

⁸ *Ibid.* à la p. 29.

⁹ *Ibid.* à la p. 29.

¹⁰ La quasi-totalité des membres du groupe de travail a occupé d'importantes fonctions dans les différents gouvernements nord-américains, soit à titre de représentants élus ou à titre de conseillers, et plusieurs sont toujours très actifs dans le domaine du commerce international.

coopération et des actions communes. Le document a été publié en mai 2005, soit deux mois après l'annonce du PSP. Toutefois, le Groupe de travail avait rendu publique une déclaration de ses présidents annonçant ses positions quelques jours seulement avant la réunion de Waco, au Texas, au cours de laquelle les trois chefs d'États et de gouvernement officialisèrent le PSP¹¹.

Il est difficile, compte tenu des délais serrés qui séparent les travaux du CCCE de ceux du *Council on Foreign Relations*, de ne pas y voir une preuve de l'étroite collaboration qui prévaut entre les milieux d'affaire et la classe politique au sujet de l'intégration économique et sécuritaire. Cette collaboration opèrerait de la manière suivante : le secteur privé formulerait ses demandes et la classe politique mettrait en place des institutions susceptibles d'y répondre. Il aura fallu un peu moins de quatre années pour que le projet d'intégration nord-américaine refasse clairement surface et il semble que sa résurgence soit due en grande partie aux efforts du secteur privé, comme le constataient les autorités des EUA, en 2005¹². Nous verrons maintenant quels types d'institutions ont été créées pour mettre en œuvre le PSP, comment fonctionnent-elles, qui peut y participer et à quel titre.

Institutionnalisation du partenariat

Le PSP se caractérise par la forme particulièrement souple de ses institutions. Contrairement aux négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), par exemple, les négociations du PSP progressent sans qu'on ait établi d'échéances fixes en prévision de la signature d'un accord autour de questions précises. Le succès du PSP n'est donc lié à

aucune attente, il repose plutôt sur l'instauration d'un processus évolutif pouvant s'adapter aisément aux réalités nord-américaines. Le PSP est réellement axé sur la collaboration plutôt que sur les concessions au niveau des barrières tarifaires ou non tarifaires, ou sur des engagements précis et obligatoires en matière de sécurité autre que l'obligation générale de résultat de mettre en œuvre les initiatives élaborées. Cette obligation découle de l'application du principe *pacta sunt servanda* qui concerne l'exécution de bonne foi du traité par les parties. Sur ce point, rien dans le PSP ne concerne le règlement d'éventuels différends, comme c'est le cas dans l'ALENA.

Au niveau institutionnel, l'approche utilisée, en plus d'être évolutive (*incremental approach*), prône la délégation du pouvoir décisionnel à des organes subalternes. Il s'agit du «*top-down approach*», 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.

Dans le cas du PSP, les dirigeants fixent le cadre et l'échéancier de négociations est confié entièrement aux Groupes de travail. L'utilisation d'une telle approche est justifiée par les nombreuses initiatives à réaliser et par leur caractère technique. De plus, une telle approche favorise la pérennité du PSP face aux changements de dirigeants politiques en écartant les pouvoirs législatifs du processus¹³. Comme nous le verrons plus loin, les négociations du PSP visent principalement, et intentionnellement, les normes réglementaires, ainsi que le développement de programmes qui ne nécessitent pas ou rarement l'adoption de nouvelles lois.

D'ailleurs, l'institutionnalisation du PSP repose sur la création de Groupes de travail interministériels regroupés selon les

¹¹ Ce document s'intitule *Creating a North American Community*, en ligne: Council on Foreign Relations <http://www.cfr.org/publication/7912/creating_a_north_american_community.html> (date d'accès : 8 août 2007).

¹² Voir T. W. Kassinger, «Beyond NAFTA» (2005) 31 *Can.-U.S. L.J.* 75 à la p. 85.

¹³ *Ibid.* à la p.84.

différentes rubriques abordées dans le PSP. Comme pour l'ALENA, on favorise l'approche «intergouvernementale» au détriment de l'approche «supra gouvernementale» privilégiée dans l'Union européenne (UE). Ces groupes sont généralement composés de hauts fonctionnaires qui doivent soumettre des rapports biannuels aux ministres responsables.

Toutefois, la composition exacte de ces groupes n'est pas rendue publique, pas plus que le lieu et la date de leurs réunions¹⁴. L'argument invoqué par les autorités des EUA pour justifier ce manque de transparence, est le besoin de garantir à ces groupes toute leur efficacité. Pourtant, tandis que la société civile en général n'a pas accès à ces groupes pour faire valoir son point de vue ou tout simplement pour en être informée, les entreprises privées des secteurs concernés sont encouragées à participer aux discussions des Groupes de travail et à y acheminer leurs recommandations.

Ces groupes ont des pouvoirs très variés et parfois très étendus. En matière de produits manufacturés et de compétitivité sectorielle et régionale, par exemple, le Groupe de travail devait lui-même former un « groupe permanent » trilatéral pour élaborer un cadre de coopération en matière de réglementation. Ainsi, le Groupe de travail, qui est apolitique, crée une instance intergouvernementale transversale dont les pouvoirs délégués sont susceptibles d'affecter les normes réglementaires dans tous les sujets couverts par le thème prospérité du PSP. Le Groupe de travail des produits manufacturés et de la compétitivité sectorielle doit également former un « petit groupe de travail trilatéral » réunissant des représentants des gouvernements et de l'industrie, afin d'élaborer une stratégie sur

¹⁴ Certains documents internes des Groupes de travail qui nous informe sur leur composition ont été obtenus et rendus publics sur un site d'opposants à l'intégration continentale, mais l'authenticité de ces documents n'est pas incontestable. Les documents sont disponible en ligne : Stop SPP : <http://stopssp.com/stopssp/?page_id=11> (date d'accès : 9 mars 2007).

le commerce de l'acier; il s'agit alors d'un sous-groupe mixte public-privé. D'autres sous-groupes sont ainsi formés dans le cadre du PSP, notamment en matière de réglementation de la production énergétique, en matière d'approvisionnement en électricité ou en matière de collaboration dans le secteur nucléaire. Les responsabilités des Groupes de travail ne se limitent donc pas à la consultation et à la proposition de stratégies, mais elles englobent des pouvoirs de délégation et de mise en œuvre des modifications proposées.

Ces Groupes de travail répondent de leurs activités et soumettent des rapports biannuels aux ministres responsables du PSP dans leur domaine de juridiction, dépendamment qu'ils appartiennent au volet prospérité ou sécurité¹⁵. Le Groupe ministériel en charge du volet prospérité est formé par les ministres des ministères suivants : le ministère de l'Industrie pour le Canada, le *Department of Commerce* pour les EUA et la *Secretaría de Economía* pour le Mexique. Le groupe ministériel en charge du volet sécurité est formé par les ministres des ministères suivants : le ministère de la Sécurité publique pour le Canada, le *Homeland Security* pour les EUA et la *Secretaría de Gobernación* pour le Mexique. La coordination des travaux entre ces deux volets est assurée par le Groupe de coordination, formé par les ministres des ministères suivants : le ministère des Affaires étrangères pour le Canada, le *State Department* pour les EUA et la *Secretaria de Relaciones Exteriores* pour le Mexique.

Le Groupe de coordination constitue également le niveau où les États s'assurent de la conformité de tous les travaux avec leur politique étrangère respective. Tous ces acteurs, c'est-à-dire les neuf ministres, se réunissent annuellement pour évaluer et soumettre un rapport aux chefs sur l'avancement des objectifs du PSP. Ils forment ainsi le Groupe de suivi qui est, pour le PSP, ce qu'est la Commission de

¹⁵ Voir l'organigramme en annexe I.

l'ALENA pour le libre-échange. Le dépôt de ce rapport est effectué peu avant la tenue du sommet annuel des trois chefs d'État et de gouvernement qui aura lieu le 21 août 2007, alors que les deux précédentes années il avait eu lieu en mars¹⁶.

Cependant, l'organigramme du PSP intègre une nouvelle composante qui en fait toute l'originalité par rapport aux autres accords internationaux. Il s'agit du Conseil nord-américain de la compétitivité (CNAC). Le CNAC a été créé en mars 2006 et il est composé de 30 membres (10 par pays) provenant du secteur privé, nommés par leur chef d'État et de gouvernement respectif.¹⁷

Les travaux du CNAC sont coordonnés par trois secrétariats nationaux. Le CCCE assume cette responsabilité au Canada; le *Instituto Mexicano para la Competitividad-IMCO* pour les entrepreneurs mexicains; et la *U.S. Chamber of Commerce* et le *Council of the Americas* le font conjointement pour les entrepreneurs des EUA. Les chefs d'entreprises qui forment le CNAC bénéficient d'un accès privilégié à tous les niveaux de la hiérarchie du PSP. Le CNAC se réunit annuellement avec le Groupe de suivi pour préparer le sommet annuel des Chefs.

Lors de sa réunion de 2007, le CNAC a présenté un rapport intitulé *Améliorer la compétitivité au Canada, au Mexique et aux États-Unis* qui contenait quelque cinquante recommandations. Ces recommandations couvraient trois domaines prioritaires : la facilitation des mouvements transfrontaliers de biens, de services et des personnes (23 recommandations), la coopération en matière de normalisation et de réglementation (18 recommandations), et l'approvisionnement en énergie et la distribution de l'énergie (10

recommandations).¹⁸ Pour arriver à ce résultat, les trois branches nationales s'étaient réunies à Washington, le 15 août 2006, pour identifier les priorités des entreprises exportatrices et pour partager le travail. Étaient également présents à cette réunion les trois ministres en charge du volet prospérité.

Ainsi, la section canadienne s'est occupée de la préparation des recommandations du thème de la facilitation des mouvements transfrontaliers, la section des EUA avait la responsabilité d'établir les priorités en matière de normalisation et de réglementation, et finalement la section mexicaine devait se pencher sur les questions liées à l'approvisionnement et à la distribution de l'énergie¹⁹. Malgré ce partage des responsabilités, la très dynamique section des EUA a néanmoins présenté ses recommandations sur tous les sujets identifiés lors de la réunion du 15 août, et ce, dès l'automne 2006.²⁰ Il est pertinent de noter que l'institutionnalisation du CNAC s'est opérée rapidement et efficacement, ce qui démontre la grande cohésion qui prévaut entre les principaux acteurs du secteur privé, de même qu'entre le secteur privé et le secteur public, comme en font foi les nombreuses réunions ayant eu lieu au cours de la dernière année²¹.

De plus, les membres du CNAC peuvent présenter directement leurs recommandations aux chefs d'États et de gouvernement lors du Sommet annuel. Ils

¹⁸ Ces recommandations s'échelonnent sur une période allant de 2007 à 2010, et sont disponibles en ligne : *Council of the Americas* : <<http://www.americas-society.org/coa/NACC/2007/NACC%20Report%20to%20Ministers%20-%20February%2021%202007.pdf>> (date d'accès : 22 mars 2007).

¹⁹ Les procès-verbaux de cette réunion sont disponibles en ligne : <<http://www.americas-society.org/coa/NACC/NACC%20Trilateral%20Mtg%208152006.pdf>>.

²⁰ Les recommandations de la section américaine sont disponibles en ligne : <<http://www.americas-society.org/coa/NACC/FINAL%20RECOMMENDATIONS%20FROM%20U.S.%20SECTION%20OF%20THE%20NACC.pdf>>.

²¹ Au moins trois rencontres ont eu lieu entre les mois de mars et d'août 2006 entre les membres du CNAC et les ministres responsables du volet prospérité.

¹⁶ Le rapport du Groupe de suivi n'est pas encore disponible, mais une déclaration issue du groupe a été rendue publique et elle est disponible en ligne : <http://www.spp-psp.gc.ca/progress/02_23_2007-fr.aspx> (date d'accès : 8 août 2007).

¹⁷ Voir l'annexe I pour connaître les membres du CNAC.

ont également un droit de participation aux travaux des Groupes de travail et ils sont en communication avec les hauts fonctionnaires qui en font partie. Grâce à son institutionnalisation au sein du PSP, le secteur privé s'est assuré une participation directe aux prises de décisions. Cette institutionnalisation du pouvoir des entreprises privées et l'importance de leur rôle dans les négociations, corroborent l'importance du rôle joué par le secteur privé dans la mise en place du PSP.

Pour reprendre les termes employés par le *Council of the Americas*, il s'agit d'une belle preuve du pragmatisme nord-américain dans la recherche d'une plus grande compétitivité. Le secteur privé passe ainsi par le cadre international pour obtenir une influence plus grande sur les politiques nationales, notamment en matière de barrières non tarifaires, qu'il n'aurait pu obtenir dans le cadre national. La question qu'il convient alors de se poser est la suivante : cette façon d'obtenir indirectement un résultat que l'on ne peut pas obtenir directement provoque-t-elle un déficit démocratique dans la création et l'harmonisation des normes visées par le PSP?

Légitimité des normes émanant du PSP

Plusieurs facteurs sont à considérer pour évaluer la légitimité de la norme qui émane des Groupes de travail. Le premier facteur porte sur le contournement des Parlements et des pouvoirs législatifs. Dans ces conditions, le PSP pourrait aller à l'encontre des principes constitutionnels canadiens en matière d'incorporation des normes internationales en droit interne. Au Canada, selon les principes constitutionnels d'inspiration britannique, la conclusion des traités est une prérogative royale qui relève de la compétence exclusive du pouvoir exécutif. Selon le modèle dualiste canadien, l'application des traités par les tribunaux dépend cependant de leur incorporation à l'ordre juridique interne par le pouvoir

législatif. Cette application du principe de la séparation des pouvoirs vise à assurer l'imputabilité des créateurs de normes face à la population, mais aussi à assurer une certaine représentation des citoyens dans les lieux de décisions.

Les tribunaux canadiens devront donc s'assurer, si la question leur était posée, que cette séparation des pouvoirs est intacte et que toutes les normes adoptées par voies réglementaires ne requièrent pas de modifications législatives, auquel cas le pouvoir législatif ne saurait être écarté. Mais même dans l'hypothèse où les règles administratives sont respectées, la question de la légitimité de la norme demeure, compte tenu du manque d'imputabilité des créateurs de cette norme. L'harmonisation de la réglementation qui est au cœur du PSP soulève ces questions, et ce, tout particulièrement en matière de santé, d'environnement et de production d'énergie, trois domaines qui sont de juridiction provinciale. Pour certains, l'harmonisation de la réglementation équivaut à l'importation de la dérégulation en cours aux EUA depuis l'arrivée du Président Bush à la Maison blanche.²²

L'effet qu'un tel processus est susceptible de provoquer est l'abdication par le Canada de certains aspects de sa souveraineté dans des domaines aussi cruciaux pour la protection de la population que la santé et l'environnement. *A fortiori*, toute question touchant à la souveraineté de l'État devrait respecter strictement le principe de la représentation démocratique. De plus, il y a la question du partage des compétences en vertu de la loi constitutionnelle de 1867. Les provinces ne sont-elles pas en droit de craindre de nouveaux empiètements fédéraux dans les champs réglementaires?

Selon Ted Kassinger, un haut responsable du commerce des EAU ayant participé à l'élaboration du PSP, la réalité des

²² M. Lee et B. Campbell, «Deregulation and Continental Regulatory Harmonization» dans B. Campbell et E. Finn, dir., *Living with Uncle*, 2006, p. 119-120.

juridictions provinciales peut causer des ennuis et c'est pourquoi la collaboration des provinces serait parfois requise.²³ Toutefois, il précise que les efforts se feront d'abord du côté des champs de compétences fédéraux, et que les provinces ne seront interpellées que si cela se révèle absolument nécessaire. Les provinces peuvent donc craindre que le besoin d'efficacité incite les autorités fédérales à empiéter sur les pouvoirs provinciaux.

Le deuxième facteur est une extension du premier et il soulève la question de savoir si le contournement des Parlements peut être interprété comme une stratégie plus large de contournement du débat public, stratégie dans laquelle il ne faudrait voir, selon les milieux d'affaires, que l'application d'un «pragmatisme» nord-américain. Ce contournement est certainement facilité par l'utilisation de l'approche évolutive qui permet de conclure plusieurs petits accords loin de la couverture médiatique et du débat public, alors qu'un accord comme l'ALENA doit nécessairement passer un certain test démocratique. Sur ce point, soulignons que le PSP rend encore plus efficace le type de gouvernance instauré par l'ALENA, en institutionnalisant le pouvoir du secteur privé tout en réduisant le profil politique de l'accord.

Par ailleurs, le PSP conserve de l'ALENA la souplesse du «*top-down approach*» en éloignant le pouvoir législatif des sphères décisionnelles au profit d'un rapprochement avec les «*stakeholders*». Du point de vue de la compétitivité, ce modèle de gouvernance apparaît effectivement comme très pragmatique, puisqu'il laisse à ceux qui sont visés par la réglementation le soin de la rédiger afin de faciliter leur propre activité économique. Toutefois, pour la population en général, il peut dans plusieurs cas être préférable d'appliquer le principe de précaution avant le principe de

compétitivité. Or, la possibilité même de prioriser le principe de précaution dans certains cas est certainement mise en danger par le type d'intégration continentale préconisé par le PSP. D'ailleurs, au niveau de la représentation, on peut affirmer que, contrairement à l'UE qui promeut une intégration politique avec représentation, l'Amérique du nord semble plutôt se diriger vers une forme d'intégration politique *de facto* sans représentation²⁴.

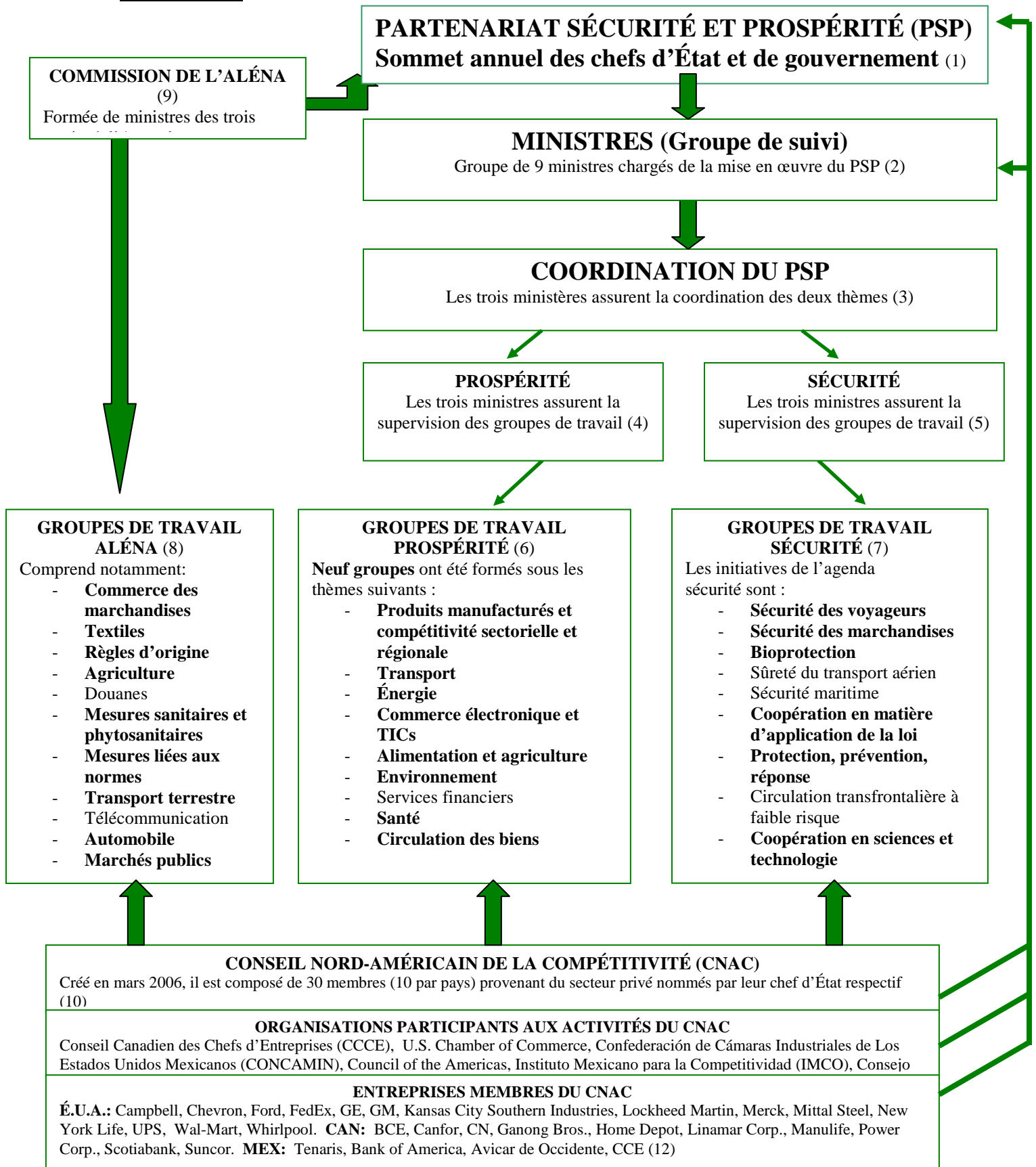
Quant au troisième facteur qui est susceptible d'avoir un effet négatif sur la légitimité de la norme, c'est celui que représente le renforcement indu des capacités du secteur privé de participer aux prises de décisions au détriment des citoyens d'Amérique du Nord. Pour établir le caractère inapproprié ou excessif de ce pouvoir du secteur privé, il convient d'évaluer la marge de manœuvre dont dispose un gouvernement lors de la mise en œuvre des recommandations issues des Groupes de travail. Car l'incorporation de ces recommandations en droit interne canadien relève dans la plupart des cas des principes du droit administratif public, et il importe de savoir si les mécanismes usuels sont respectés pour établir la validité des normes en question. Cependant, comme nous l'avons mentionné précédemment, la légalité des normes ainsi incorporées en droit canadien n'est pas garante de leur légitimité.

Nous pouvons conclure en affirmant que l'intégration nord-américaine s'effectue stratégiquement à l'abri de la contestation de l'opinion publique, mais que ce pragmatisme économique entraîne un déficit démocratique inquiétant pour la protection des populations locales et pour la souveraineté canadienne.

²³ Theodore W. Kassinger était en 2005 Deputy Secretary of Commerce, donc sous-ministre du Secrétaire Carlos M. Gutierrez. Ces propos sont tirés de : T. Kassinger, «Beyond NAFTA», (2005) 31 Can.-U.S. L.J., p. 75-89.

²⁴ B. Campbell, «The North American Deep Integration Agenda: A Critical Overview» dans B. Campbell et E. Finn, dir., *Living with Uncle*, 2006, p. 16-17.

ANNEXE I



PARTENARIAT SÉCURITÉ ET PROSPÉRITÉ Renvois

1. Le PSP est issu d'une déclaration trilatérale faite à Waco, Texas, le 23 mars 2005 dans le cadre du Sommet Nord-Américain réunissant les chefs d'État du Mexique (Vincente Fox), des États-Unis (George W. Bush) et du Canada (Paul Martin). Ce Sommet annuel a lieu en mars et celui de 2006 s'est déroulé à Cancun, Mexique.
2. Le groupe de suivi doit soumettre un rapport annuel aux chefs sur l'avancement des objectifs du PSP. Il est formé par:
É.U.A.: Michael Chertoff (Homeland Security), Carlos Gutierrez (Secretary of Commerce) et Condoleezza Rice (Secretary of State). MEX: Francisco Javier Ramírez Acuña (Secretario de Gobernación), Eduardo Sojo Garza-Aldape (Secretario de Economía) et Patricia Espinoza Cantellano (Secretaria de Relaciones Exteriores). **CAN : Stockwell Day (Ministre de la Sécurité publique), Maxime Bernier (Ministre de l'Industrie) et Peter Mackay (Ministre des Affaires étrangères).**
3. Le groupe de coordination, en plus de coordonner les travaux entre les deux thèmes, doit veiller à ce que ces travaux respectent la politique étrangère des États. Ces fonctions sont occupées par : É.U.A: State Department, MEX: Secretaría de Relaciones Exteriores, **CAN : Ministère des Affaires Étrangères**
4. Le groupe ministériel en charge du volet **prospérité** qui supervise les groupes de travail est formé des ministres de ces ministères :
É.U.A.: Department of Commerce, MEX : Secretaría de Economía, **CAN : Ministère de l'Industrie.**
5. Le groupe ministériel en charge du volet **sécurité** qui supervise les groupes de travail est formé des ministres de ces ministères :
É.U.A.: Homeland Security, MEX: Secretaría de Gobernación, **CAN: Ministère de la Sécurité publique.**
6. Les groupes de travail du volet **prospérité** sont composés de hauts fonctionnaires et doivent soumettre des **rapports biannuels** aux ministres responsables. Certains groupes existaient avant le lancement officiel du partenariat, c'est le cas du Groupe de travail nord-américain sur l'énergie (NAEWG en anglais) créé en mars 2001 mais qui a été incorporé à la structure du PSP. Il semble que certains groupes de travail incluent des sous-groupes, certains d'ailleurs comportant la nouveauté d'être mixtes public-privé. Ce serait le cas du Conseil du partenariat automobile de l'Amérique du Nord (CPAAN) ainsi que du Comité nord-américain du commerce de l'acier (CNACA). Le PSP semble aussi comporter des instances de travail transversales, dont entre autres le Groupe permanent trilatéral sur la réglementation.
7. **Le nombre de groupes de travail du thème sécurité n'a pas été rendu public, pas plus que la composition exacte de ces groupes.** Si le *modus operandi* est le même que pour le thème prospérité le nombre de groupes devrait correspondre aux initiatives de sécurité du PSP.
8. Il existe plus de 30 groupes de travail sous l'égide de l'ALÉNA qui sont des instances apolitiques supervisées par trois hauts fonctionnaires chargés du commerce et désignés par chaque pays. Ces derniers tiennent des réunions semestrielles pour assurer cette surveillance.
9. La Commission de l'ALÉNA se réunit annuellement et surveille de façon générale l'application de l'élaboration plus poussée de l'Accord.
10. Le Conseil se réunit périodiquement et le travail est divisé selon les objectifs déterminés et partagé aux trois groupes nationaux. **Le Conseil doit se réunir annuellement avec les ministres responsables et travailler avec les hauts fonctionnaires formant les groupes de travail. Ils ont également la possibilité de présenter leurs recommandations directement aux chefs d'États lors du Sommet annuel.**

11. Ces organisations n'ont pas le statut de membre. Toutefois leurs représentants participent aux réunions du Conseil en tant que membres du secrétariat de leur section nationale.

12. Bien que l'annonce officielle canadienne du lancement du Conseil faisait état des membres comme des personnes physiques, il semble plutôt que ce statut appartient aux personnes morales, comme en font foi les désignations américaines et la représentation aux réunions.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).