

Cahier de recherche

États fédérés et sécurité : les défis de l'après 11 septembre 2001

François Godbout, M. Sc.
Administration internationale

Juin 2008



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

ÉTATS FÉDÉRÉS ET SÉCURITÉ : LES DÉFIS DE L'APRÈS 11 SEPTEMBRE 2001

François Godbout, M. Sc.

Résumé

La plupart des fédérations ont mis en place des mécanismes pour assurer à leurs entités fédérées une marge de manœuvre sur la scène internationale. Ces dernières peuvent en général intervenir dans des domaines culturels et économiques, qui relèvent majoritairement de leur compétence et pour lesquelles elles ont un intérêt prépondérant. Qu'en est-il des questions de sécurité, militaires ou non, domaine où les gouvernements centraux se montrent jaloux de leurs prérogatives régaliennes ? Les états fédérés y ont maintenant un rôle à jouer, mais en fonction de la définition westphalienne de l'État, ce rôle ne leur est pas reconnu. Peut-on encore justifier l'exclusivité de ce « domaine réservé » ? Peut-on exclure les états fédérés de la politique étrangère uniquement pour préserver le contrôle du gouvernement fédéral en ces matières ? Lorsqu'un domaine d'activités rend la coopération essentielle, doit-on maintenir des « compartiments » entre les gouvernements, au détriment de la réalisation d'objectifs prioritaires communs ? Telles sont les questions abordées dans ce document.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. L'INTERDÉPENDANCE CROISSANTE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES SÉCURITAIRES.....	3
2. SÉCURITÉ NATIONALE.....	6
3. LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ NATIONALE : L'APRÈS 11 SEPTEMBRE 2001	10
3.1. PROTÉGER UNE SOCIÉTÉ OUVERTE : LA POLITIQUE CANADIENNE DE SÉCURITÉ NATIONALE	11
3.1.1 <i>Orientation stratégique de la nouvelle politique de sécurité nationale</i>	12
3.1.2 <i>Les secteurs stratégiques d'intervention</i>	13
3.2. THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA.....	17
3.2.1 <i>La transformation des institutions sécuritaires</i>	18
3.3. LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	19
3.3.1 <i>Les modifications du concept</i>	20
3.3.2 <i>Les compétences liées au concept de sécurité nationale</i>	21
3.3.3 <i>Les mécanismes de coordination</i>	22
CONCLUSION.....	25
BIBLIOGRAPHIE	29

Ce *Cahier de recherche* est une version modifiée du mémoire soumis par l'auteur à l'ENAP, en septembre 2007, en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique, concentration administration internationale.

Introduction

Les crises sécuritaires modifient notre compréhension du monde moderne et incitent à une nouvelle lecture des structures décisionnelles qui tiennent compte des réalités géopolitiques actuelles. La société accorde aujourd'hui un plus grand intérêt aux questions internationales. Cette sensibilité rend nécessaire une analyse rigoureuse des enjeux de l'intégration mondiale, tant économique que sécuritaire, dont l'incidence sur la gestion des relations internationales impose une révision de l'organisation gouvernementale pour l'adapter au contexte de l'après 11 septembre 2001.

Depuis la signature du traité de Westphalie, en 1648, les relations internationales sont l'apanage quasi-exclusif des États souverains. Avec la fin de la Seconde Guerre mondiale, la tendance à la diversification des acteurs internationaux s'est accélérée¹, les réalités d'un monde contemporain toujours plus complexe bouleversant l'ordre international établi.

Bien que le nouveau contexte d'interdépendance ait favorisé la diversification des acteurs, l'État domine toujours la politique internationale. Les nouvelles réalités mondiales impliquent désormais des modifications de la gestion gouvernementale pour adapter les structures étatiques aux défis qui devront être relevés. Ces pressions ont également un impact marqué sur les fédérations, les relations entre les différents ordres de gouvernement se complexifiant et remettant en cause la vision unitaire des relations internationales. Plus que jamais, la capacité d'adaptation est la clef de voûte de l'administration publique, compte tenu notamment de la facilité de transmission de l'information, de la diversification de l'intervention étatique et de la complexité des problèmes soumis à la réflexion des gouvernants. Dès lors, une collaboration accrue entre les divers ordres de gouvernement s'avère essentielle.

En conséquence, l'implantation de mécanismes de collaboration favorise une présence croissante des entités fédérées dans des domaines de plus en plus diversifiés, dépassant de loin les relations transfrontalières traditionnelles. Dans ce contexte, il faut s'interroger sur leur marge de manœuvre en matière de politique étrangère sécuritaire et sur les acteurs publics qui sont ou devraient être compétents en matière de sécurité sur le territoire de l'État, tant au chapitre de l'élaboration que de la mise en œuvre des obligations internationales.

¹ Même en excluant les nombreuses organisations onusiennes qui rythment la vie internationale dans des sphères d'activités très variées, on note un nombre considérable d'organismes ayant un impact non négligeable sur les relations internationales. Il suffit de penser aux institutions issues de la Conférence de Bretton Woods et dont le rôle de premier plan dans la reconstruction en Europe s'est par la suite diversifié avec la période de décolonisation des années 1960. De plus, de nombreux regroupements régionaux ou à vocation politique particulière ont vu le jour, notamment l'OCDE, l'OPEP, le Commonwealth, l'Organisation internationale de la Francophonie, le G8 et le G77. Depuis la fin de la Guerre froide, nous pouvons même identifier une nouvelle génération d'organisations supra-étatiques, particulièrement l'OMC et la Cour pénale internationale. Corollairement à cette intensification, les ONG ont accru leur présence dans les instances décisionnelles, tant en nombre qu'en importance, surtout depuis les manifestations de Seattle en 1999 et les pressions concertées pour empêcher l'adoption de l'AMI (Accord multilatéral sur l'investissement).

1. L'interdépendance croissante dans les relations internationales sécuritaires

Ce sujet est d'autant plus critique qu'il est au cœur d'une nouvelle dynamique sur laquelle peu de chercheurs se sont penchés. Cette dynamique se caractérise par l'intervention de la puissance publique dans de vastes domaines exigeant coopération et concertation entre divers paliers de gouvernement. L'importance croissante des mouvances internationales, associées au phénomène de la mondialisation, et les préoccupations sécuritaires grandissantes en ce début de XXI^e siècle, exercent des pressions sur la souveraineté des États (Michaud 2002). Ce grand défi pour la gouvernance entraîne des interactions, toujours plus nombreuses, entre les différents acteurs étatiques. Ainsi, « les nouveaux dangers mettent au défi un nombre croissant d'organismes gouvernementaux qui ne sont pas habitués à œuvrer ensemble. Une véritable politique de sécurité nationale doit donc désormais fusionner les responsabilités relatives aux menaces intérieures et extérieures » (Giguère 2002, 1).

Partant de ce constat, on peut se demander quel est le palier de gouvernement le mieux placé pour définir les orientations d'une politique nationale de sécurité et en gérer les implications nationales et internationales. À cet égard, le partage des compétences constitutionnelles doit-il être perçu comme une énumération statique, favorisée par une nomenclature de « compartiments étanches »², ou plutôt être adaptable et souple pour permettre une réaction appropriée, élaborée en concertation et appliquée de façon coordonnée ?

L'enchevêtrement des compétences législatives, combiné à l'interdépendance croissante dans les relations internationales, explique la propension des entités fédérées à jouer un rôle accru au niveau international, soit en leur nom propre ou en collaboration avec le gouvernement fédéral. En conséquence, de nos jours, il est beaucoup plus question de chevauchement des compétences, de complémentarité nécessaire ou d'interdépendance que de « compartiments étanches ». Comme le précise Dehousse,

² Cette expression, tirée d'une métaphore de Lord Atkin dans l'*Avis sur les conventions de travail* [1937] A.C. 326, renvoie au principe de l'exclusivité des compétences du fédéral et des provinces, principe qui signifie que les compétences d'un ordre de gouvernement ne peuvent être envahies par un autre. Toutefois, l'exclusivité des compétences législatives n'est pas le principe de base en droit constitutionnel canadien. Voir à ce sujet SEFPO c. Ontario⁷ [1987] 2 R.C.S. 2, 18, où le juge en chef Dickson, dans une opinion séparée s'appuyant sur les arguments du professeur Hogg, déclare ce qui suit : « J'approuve chacun de ces arguments de prudence vis-à-vis de la portée du principe de l'exclusivité des compétences. Historiquement, le droit constitutionnel canadien a permis passablement d'interactions et même de chevauchements en ce qui concerne les pouvoirs fédéraux et provinciaux. Il est vrai que des principes comme celui de l'exclusivité des compétences et celui de l'immunité de Sa Majesté ainsi que des notions comme celle des « compartiments étanches » restreignent l'étendue de ces interactions. Il faut cependant reconnaître que ces principes et notions n'ont pas représenté le courant dominant en matière constitutionnelle; ils ont constitué plutôt un contre-courant opposé à l'effet puissant du principe du caractère véritable et du double aspect et au cours des dernières années, une façon très limitée d'aborder les questions de conflit et de prépondérance en matière législative. » C'est également la conclusion à laquelle arrive Gérard-A. Beaudoin dans *La constitution du Canada* (3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, p. 367), après une analyse exhaustive des théories et doctrines applicables en droit constitutionnel canadien.

Dans le monde d'interdépendance qui caractérise notre époque, la souveraineté des États n'a rien d'un absolu; bien souvent elle ne représente guère plus qu'une illusion, ou au mieux, une revendication. Même en droit international, où le rôle des États reste pourtant déterminant, les excès que ce concept a pu légitimer ont provoqué sa remise en question. Son utilité descriptive n'est guère plus grande pour ce qui est des fédérations contemporaines, caractérisées par un enchevêtrement des compétences et des moyens d'actions tellement poussé qu'il rend inutiles, voire absurdes les catégorisations par trop théoriques (Dehousse 1991, 208).

Cet enchevêtrement est particulièrement apparent dans les relations transfrontalières. D'abord établie dans les domaines du transport, de la gestion environnementale, de l'énergie et du commerce, la coopération transfrontalière s'étend aujourd'hui aux secteurs de l'information, de la libre circulation des personnes, de la sécurité et de la gestion des mesures d'urgence. Cette évolution permet de mieux cerner les enjeux « intermestiques »³ au cœur des relations internationales modernes et qui nécessitent la mise en place de mécanismes de coordination.

Quel palier gouvernemental doit s'occuper de gérer les relations sécuritaires de l'État, surtout lorsque la croissance économique est tributaire de l'expansion des exportations, ce qui suppose une ouverture accrue des frontières et une adaptation en conséquence de la politique étrangère ? Est-ce que le gouvernement central est le seul acteur légitime ou existe-t-il une place pour les entités fédérées ? Comme le souligne Michaud, « one effect of globalization is that it increases the number of international norms and standards states must consider when they legislate; and since these norms and standards steadily impinge on fields of federated entities' constitutional jurisdiction, these entities must react » (Michaud 2006a, 236).

Il est dès lors possible d'envisager cette exigence de participation de deux façons : soit le gouvernement fédéral, grâce à son pouvoir de conclure des traités et à sa compétence en matière de défense, peut désormais influencer considérablement, en contravention de l'entente constitutive, des enjeux autrefois entièrement ou principalement sous l'autorité des entités fédérées; soit l'internationalisation des compétences constitutionnelles des entités fédérées leur offre l'occasion de participer plus activement aux relations internationales et ainsi d'accroître le rayonnement de leur personnalité internationale (Lazar *et al.* 2003, 4). Dans les deux cas, il devient impérieux d'établir les paramètres d'une gestion intégrée des politiques sécuritaires. L'une des principales conséquences de l'établissement d'un réseau économique mondialisé suppose l'internationalisation des mesures à prendre pour en assurer la sécurité. Cette pression supplémentaire sur les structures étatiques et les réseaux, tant institutionnels qu'administratifs, exige une réponse coordonnée.

³ Le terme « intermestique » provient de la contraction d'international et de domestique. Voir pour une illustration de son utilisation, le discours prononcé par Michael Kergin, ambassadeur du Canada aux États-Unis, devant The Economic Club, à Toronto, le 9 février 2005 (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/washington/ambassador/050209-fr.asp>), où il affirme que les relations avec les États-Unis ont une nature « intermestique » puisqu'elles sont d'une part internationales – les États-Unis étant un pays étranger –, et d'autre part « domestiques » parce qu'il arrive souvent que des pressions locales ou nationales soient sous-jacentes aux enjeux.

La plupart des fédérations ont mis en place des mécanismes pour assurer une place viable à leurs entités fédérées sur la scène internationale, le plus souvent pour des questions culturelles et économiques qui relèvent surtout de leur compétence et pour lesquelles elles ont un intérêt prépondérant (Michaud 2002b, 409-437). Dans ce type de relations internationales, « le niveau de coordination, quant à lui, ne fait pas l'objet de débats puisque l'essentiel de la politique étrangère demeure alors sous le chapeau du gouvernement central » (Michaud 2003a, 3). On peut toutefois s'interroger sur l'existence de tels mécanismes de coordination et, corollairement, sur la marge de manœuvre des entités fédérées en ce qui concerne les questions de sécurité, militaires et non militaires. À ce sujet, les gouvernements centraux se montrent souvent jaloux de leurs pouvoirs et veulent exercer seuls des compétences constitutionnelles qui leur sont bien souvent dévolues et ainsi préserver leur mainmise sur le *high politics* :

S'il est un secteur où la prédominance du pouvoir central en matière de relations extérieures est manifeste, c'est bien celui de la politique étrangère *stricto sensu*. Même dans les systèmes les plus libéraux, où les composantes de la fédération sont autorisées à exercer une activité internationale autonome – à quelque titre que ce soit –, les autorités fédérales n'en gardent pas moins le contrôle des questions de *high politics*. Cette suprématie fédérale se traduit de deux manières différentes. Non seulement des questions comme la sécurité et la défense restent l'apanage exclusif de la fédération, mais l'efficacité de son contrôle dans ces domaines est renforcée par les limites matérielles assignées aux compétences internationales des États membres, qui se voient souvent nier le droit d'aborder les dimensions spécifiquement politiques des questions dont ils ont la charge (Dehousse 1991, 227).

Peut-on encore affirmer que ce domaine réservé convient aux relations internationales contemporaines ? Lorsqu'un domaine d'activité rend essentielle la coopération, doit-on maintenir des « compartiments » entre les administrations, au détriment de la réalisation d'objectifs prioritaires communs ? Est-il vrai, d'après les observations de Kincaid, que l'une des raisons pour laquelle les entités fédérées participent aux relations internationales est d'assurer leur sécurité face aux agressions extérieures, domaine jadis réservé aux gouvernements centraux ? (Kincaid 2002, 13).

La présente recherche tentera de cerner la marge de manœuvre des entités fédérées en matière de politique étrangère sécuritaire et, par voie de conséquence, leur rôle dans la définition, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques internationales de sécurité. Un rôle partiel leur a été jusqu'ici reconnu dans des domaines qui relèvent traditionnellement de leurs compétences exclusives, mais nous considérons que les décisions gouvernementales ayant trait à la sécurité nationale commandent désormais un partage des compétences.

En conséquence, il faudra vérifier les mécanismes de coordination qui permettent, au sein des administrations publiques, de mieux répondre aux situations qui exigent une consultation étroite et continue, comme c'est le cas des questions sécuritaires depuis les événements du 11 septembre 2001. L'étendue des compétences constitutionnelles, ainsi que la position des gouvernements fédéraux à l'égard du partage de la souveraineté en droit international, mais aussi en relation avec la participation des

entités fédérées à la mise en œuvre des politiques de sécurité, doivent être prises en considération. Finalement, nous allons proposer plusieurs arguments en faveur de la remise en question des définitions constitutionnelles hermétiques, dans la perspective d'améliorer l'efficacité de la gestion publique des politiques internationales.

2. Sécurité nationale

Qu'en est-il de la marge de manœuvre des entités fédérées dans la préservation de la sécurité nationale ? Nous considérons que l'interdépendance des relations économiques, militaires et non militaires impose un équilibre entre les apports complémentaires à la sécurité nationale et implique dans les faits la décentralisation des responsabilités traditionnelles de l'État. Comme le fait remarquer Michaud, « les questions de sécurité ne sont plus que militaires et, ainsi redéfinies, elles interpellent à un très haut niveau les politiques intérieures qui relèvent du domaine de compétence des entités fédérées » (Michaud 2006, 62). Il est évident que les aspects militaires demeureront importants pour affronter les nouvelles menaces de l'après Guerre froide – et de l'après 11 septembre –, mais la sécurité nationale étant devenue plus globale, le poids relatif des interventions armées ira en diminuant et laissera plus de place aux aspects économiques et politiques de la sécurité.

Cette mixité apparente modifiera à l'interne la politique extérieure (Bermudez Torres 2000, 331 et 340). Naïm estime que « the new demands on security that the increasingly globalized world set forth generate a scenario that some analysts have assessed as a war without military means » (Naim 2003, 30). Poursuivant cette réflexion, Belleau propose, pour contrer les menaces, une adéquation nécessaire entre l'ensemble des services mis à contribution par un État et le niveau de sécurité assuré à ses citoyens. D'où le recours systématique aux services de renseignement, de police, de prévention et de lutte contre les incendies et l'organisation de la sécurité civile – cette dernière, envisagée comme une forme d'organisation, est l'ensemble des mesures qu'une collectivité se donne pour faire face à une situation d'urgence (Belleau 2002, 289). Ce regroupement d'activités permet de mieux comprendre la portée des mesures non militaires abordées dans la présente étude.

Nous retenons une approche holistique pour définir la sécurité nationale dans une perspective moderne afin de tenir compte autant des aspects militaires que non militaires. Les références à la sécurité nationale, régionale et internationale, même si elles demeurent essentiellement à caractère interétatique (Mandel 1994, 34), ont également des dimensions intra-étatiques, de sorte que les entités fédérées sont incluses. Il ne faudrait pas minimiser l'importance des actions internationales des entités subétatiques et en venir à considérer que leur projection par-delà leurs frontières constitue forcément une « anomalie majeure » (Philippart et Van Cutsem 1999, 796). En conséquence, nous avançons l'hypothèse que les entités fédérées peuvent participer aux relations interétatiques sécuritaires de plein droit, puisque les gouvernements centraux ne sont plus les seuls acteurs concernés par les questions de sécurité (Paquin 2004, 147-163).

Cette approche holistique nous permettra d'interpréter d'une manière globale les relations interétatiques postérieures à la Guerre froide. À cet égard, devant les constantes querelles de définition, David conclut que « cette vision stricte a été abandonnée depuis une vingtaine d'années, au profit d'une vision élargie qui met beaucoup moins l'accent sur les seules orientations militaires de la sécurité » (David 2000, 26-27). Cette opinion se vérifie également en ce qui concerne les relations de sécurité nord-américaines à la suite des événements du 11 septembre 2001, qui ont « amorcé l'édification d'une nouvelle ère géopolitique, du moins révélé les contours d'un monde différent » (David *et al.* 2003, 345). En plus d'exposer les insuffisances des mécanismes de sécurité intérieure, ces relations sécuritaires ont également favorisé la création de liens particulièrement denses entre politique intérieure et politique extérieure⁴. L'État et ses institutions ont dû s'adapter à ce nouvel environnement puisque l'armée et les forces de l'ordre traditionnelles sont incapables de faire face seules à ce genre de menaces d'ampleur globale (Breton *et al.* 2004, 30) :

Plus que tout autre événement, le 11 septembre 2001 a fait prendre conscience des liens étroits entre la sécurité externe ou internationale et la sécurité interne. Pendant la guerre froide, on avait fait une distinction nette entre les deux "espaces". La construction européenne tout d'abord, puis la chute du mur de Berlin vont remettre en cause cette déconnexion. On constate alors que les deux "espaces" de sécurité convergent et s'interconnectent. La fin de la guerre froide déplace définitivement le champ d'analyse de la sécurité : elle devient transnationale.[...] Sous cet angle, le 11 septembre 2001 ne provoque pas, mais accélère cette tendance, d'une part, à amalgamer les sécurités interne et externe et, d'autre part, à utiliser des outils et des méthodes militaires dans diverses situations d'insécurité. Comme dans le cas de la distinction entre sécurité interne et sécurité externe, l'idée de l'existence de menaces militaires et non militaires est attrayante, mais elle ne doit pas masquer l'interdépendance entre les deux (Deschênes et Lamalice 2004, 9).

Les attentats terroristes ont aussi amorcé un processus d'intégration militaire et sécuritaire continentale, dont la création d'une frontière intelligente et d'une zone de confiance nord-américaine est la première phase. Ces attentats ont amené les trois pays d'Amérique du Nord à discuter, pour la première fois, de la sécurité à leurs frontières (Gutierrez-Haces 2004, 94). La forme d'intégration envisagée retient l'utilisation d'un cadre élargi pour définir les relations sécuritaires continentales. Grondin affirme d'ailleurs qu'on se dirige véritablement vers un périmètre de sécurité nord-américain qui impliquerait une coordination des politiques canadiennes et américaines en matière de renseignement, de défense et de sécurité, de commerce et d'immigration (Grondin 2002, 216-217). Sokolsky confirme cette interprétation lorsqu'il conclut, à la suite d'une analyse détaillée des relations bilatérales sécuritaires entre le Canada et les États-Unis, que la coopération non militaire va devenir plus importante que la coopération militaire traditionnelle (Sokolsky 2004, 34). Nous croyons que ces deux dernières conclusions s'appliquent également aux relations trilatérales nord-américaines.

⁴ L'imbrication des espaces interne et externe s'oppose à l'affirmation de Breton *et al.*, pour qui la police est l'archétype de la réponse à la sécurité intérieure et l'armée à la sécurité extérieure.

Cette interprétation est d'autant plus pertinente que le rôle prévisible des Forces armées dans la lutte contre le terrorisme sera limité dans le contexte nord-américain, puisqu'elles ne doivent ni remplacer, ni supplanter les autorités civiles dans l'exercice de leurs fonctions⁵ (David *et al.* 2003, 20). C'est précisément la position défendue par King lorsqu'il conclut que la protection de la sécurité intérieure contre le terrorisme est essentiellement un problème de surveillance policière. Il rappelle que :

En ce qui concerne les menaces terroristes plutôt clandestines, le gros des efforts doit être assumé par les agences de renseignement et les agences policières, même si la source de la menace se situe à l'extérieur du pays. Il est évident qu'une menace extérieure implique l'intervention des Affaires étrangères tant au niveau officiel que non officiel, mais elle devrait être coordonnée avec celles des organismes civils plus directement concernés pour garantir une coopération efficace avec les organismes internationaux et d'autres organismes nationaux de sécurité et de lutte contre la criminalité (King 1995, 35).

En conséquence, nous devons nous demander si les compétences liées à la sécurité nationale sont de la responsabilité de l'État fédéral, comme c'est le cas de la sécurité militaire. En fait, quelles compétences constitutionnelles permettent de répondre aux défis posés à la sécurité nationale ainsi définie ? Existe-t-il un rôle pour les entités fédérées ? Cette analyse n'est pas simple en raison de la complexité des tâches à accomplir, de la complémentarité des fonctions et du partage des compétences constitutionnelles. Bélanger suppose cette interdépendance des compétences constitutionnelles. Il rappelle que pour éviter la l'instauration, par les États-unis, de procédures susceptibles d'entraîner des pertes financières, il a fallu adapter les structures canadiennes d'encadrement de la sécurité civile et mettre en place divers forums de coopération (Bélanger 2004, 448). Cette adaptation nécessaire renforce notre position quant à l'importance d'inclure les entités fédérées dans les réformes sécuritaires, qu'une analyse constitutionnelle stricte n'admettrait pas. Kincaid précise d'ailleurs, après avoir procédé à une énumération exhaustive des compétences qui ont une incidence significative sur la scène internationale⁶, que

Mere recitation of this list leads one almost naturally to conclude that these powers should be assigned substantially, if not completely, to the general government. Even if this conclusion is accepted, however, such an assignment of powers does not necessarily close out state and local governments because they remain the co-ordinate governments of the federation and the constituent components of the general government. As such, they are likely to possess certain concurrent and supplementary powers as well as an intergovernmental ability to influence the general government's exercise of executive powers (Kinkaid 1990, 67-68).

⁵ Cette situation est la même aux États-Unis où le département de la Sécurité intérieure agit, sur le plan intérieur, comme un équivalent à la Défense.

⁶ Cette liste comprend les pouvoirs de déclarer la guerre, de former et de maintenir des forces armées, d'entretenir des relations diplomatiques avec des nations étrangères et des organisations internationales, de nommer et de recevoir les diplomates, de conclure, ratifier et mettre en œuvre des traités, de s'assurer que les traités deviennent la loi suprême de la fédération, de réglementer le commerce international, de contrôler les postes frontaliers et d'acquérir ou céder des territoires.

Cette proposition correspond parfaitement au choix effectué par les trois fédérations nord-américaines. Puisque l'intégration économique n'affecte pas encore complètement la gestion de la sécurité continentale (Michaud 2003b, 5), l'intégration sécuritaire nord-américaine résulte davantage de trois relations bilatérales d'inégale importance que d'une plus grande harmonisation des politiques de sécurité continentales (Michaud 2003a). Les politiques de chaque gouvernement peuvent donc varier considérablement, ce qui explique les différences dans les approches retenues.

Tout d'abord, les Canadiens sont moins enclins à accepter de voir les Forces armées jouer un rôle significatif dans ce domaine et préfèrent s'en remettre aux autorités civiles. Ainsi, en décembre 2003, le gouvernement Martin réaffirme cette préférence en privilégiant, lors de la création du nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, l'intégration de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité, de l'Agence des services frontaliers du Canada, du Centre canadien des armes à feu, du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles (Canada 2005, art. 5). Plus généralement, les attributions du Ministère s'étendent à tous les domaines de compétence du Parlement liés à la sécurité publique et à la protection civile qui ne sont pas explicitement attribués à d'autres ministères ou organismes fédéraux (Canada 2005, art. 4.1). Cette initiative, qui va toutefois à l'encontre des démarches mexicaines et américaines en matière d'intégration des services de sécurité, a donné « naissance à la plus puissante organisation sécuritaire jamais imaginée en terre canadienne » (Bélanger 2004, 448-449).

Pour leur part, les Américains préfèrent également octroyer un rôle important aux autorités civiles, tout en préservant l'existence et l'indépendance d'organismes comme la Garde nationale, ce qui a pour effet de dessiner une solution mitoyenne entre les protections civile et militaire (Hrisoulas et Roussel, 2004, 51). Au sujet de l'intégration américaine, Bélanger souligne que la création du Department of Homeland Security procédait du désir de mieux coordonner les acteurs « secondaires » en sécurité civile; en seront donc exclus le FBI et la CIA. Le nouvel organisme regroupera 22 agences réparties dans 16 ministères, soit celles dont la mission touche au maintien de la paix, à l'intervention en cas de catastrophe et au contrôle de l'accès au territoire (Bélanger 2004, 439-443). Par ailleurs, les administrations étatiques et locales seront aussi appelées à jouer un rôle de premier ordre en ce qui concerne la sécurité du territoire national. En effet, Fry précise que « les policiers, les forces de l'ordre et le personnel médical et paramédical des États et des collectivités locales constituent la première ligne de défense visant à protéger les infrastructures essentielles et les services de sécurité et de santé publiques » (Fry 2002, 1).

Premier partenaire de l'ALÉNA à revoir intégralement son approche en matière de sécurité, le Mexique a lui aussi adopté un modèle misant sur la préséance de la sécurité publique. Dans son *Plan national de développement 1989-1994* (Mexique 1983), le gouvernement mexicain a proposé la création du Système national de sécurité publique, du ministère de la Sécurité publique et de la Police fédérale préventive (Mexique 1995). Ce système allait ensuite, avec l'adoption de la *Loi sur la sécurité nationale*, être placé

sous la direction du Conseil de sécurité nationale, lequel assumerait un mandat de coordination entre les États et l'ensemble des organismes appelés à intervenir en matière de sécurité nationale (Mexique 2005).

Sur la base des différentes approches retenues par ces fédérations, la présente recherche visera à délimiter les champs de compétence qui encadrent l'exercice des services mis à contribution par un État pour assurer la sécurité de ses citoyens et l'ordre public. Nous ne chercherons pas à savoir ce que signifie la sécurité nationale, mais seulement à déterminer les ressources nécessaires à sa préservation. Nous allons ainsi privilégier l'analyse l'application du concept de sécurité nationale, et non du concept lui-même. Nous souscrivons en ce sens à la lecture proposée par Deschênes et Lamalice lorsqu'ils concluent que « la sécurité publique concerne l'ensemble des mesures, des actions et des décisions prises par l'autorité politique et par les ministères et organismes du gouvernement impliqués dans la sécurité avec, le cas échéant, des partenaires publics ou privés dans leur champ de compétences, pour assurer la sécurité du citoyen telle que définie précédemment » (Deschênes et Lamalice 2004, 15).

3. Les politiques de sécurité nationale : l'après 11 septembre 2001

Dans les fédérations, le partage des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées oblige les gouvernements à se consulter constamment sur des questions clés et à coordonner leurs politiques et leurs programmes, tant à l'interne qu'à l'externe. Comme nous l'avons indiqué antérieurement, cette collaboration intergouvernementale qu'impose l'interdépendance organisationnelle est particulièrement importante en matière de sécurité nationale. Elle l'est également devant l'action internationale des entités fédérées qui souscrivent dans les faits à une interprétation moderne des dispositions constitutionnelles. Cette situation crée une ambiguïté que la coordination permet de corriger. À cet égard, Kinkaid affirme que...

There is always an element of dual sovereignty in federal polities, sometimes a very explicit element. The general government and the constituent governments are ordinarily co-ordinate governments, not superordinate and subordinate governments. Each co-ordinate governments possess exclusive and concurrent powers. A federal polity, therefore, is construed as a nation-state in the eyes of the world, but as a nation of 'states' in the eyes of its citizens (Kinkaid 1990, 64).

En pratique, cette situation nécessite beaucoup de consultation et de coopération entre les paliers de gouvernement, à l'image des conférences intergouvernementales. Si un État veut s'exprimer d'une seule voix sur la scène internationale, afin d'obtenir les résultats escomptés, il aura besoin de mécanismes de coordination sophistiqués pour intégrer tous les enjeux importants auxquels font face les fédérations (Davis 1998, 147-148). Ce besoin de processus de coordination variera, d'un État à l'autre, en fonction de l'héritage historique, des coutumes politiques locales et des pressions des forces centrifuges (Davis 1998, 161), ce qui fait dire à Roach que

There is a need for effective coordination of security and emergency preparedness measures across ministries within governments and among federal, provincial, and local governments. [...] The Canadian approach of retaining established departments, but providing for coordination at the Cabinet level, may allow for coordination when necessary, while established departments retain the freedom to integrate and prioritize anti-terrorism efforts within their own responsibilities. At the same time, one Cabinet committee may be strong enough to coordinate all the security responsibilities of the federal government, let alone coordinate with provincial and local governments. Emergency response in particular requires better coordination, given the diffusion of responsibilities among all three levels of government (Roach 2003, 192).

Nous croyons en conséquence que le nouveau cadre sécuritaire nécessite la mise en œuvre de mécanismes favorisant la gestion intergouvernementale des problèmes à l'image d'un « partenariat de complémentarité » (Bourgault 2002a, 37-39)⁷. De cette façon, les difficultés liées au partage des compétences seront limitées, ce qui permettra de mieux répondre aux enjeux sécuritaires contemporains; de même, la collaboration intergouvernementale à l'intérieur de la fédération favorisera une réponse concertée. C'est ce que nous allons dès maintenant vérifier par l'analyse des politiques de sécurité nationale adoptées par les fédérations à l'étude à la suite des événements du 11 septembre 2001.

3.1. Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale

Au Canada, les mesures misant sur le partenariat et implantées par le gouvernement fédéral ne concernent traditionnellement qu'un seul palier. Toutefois, comme le mentionnent Bourgault et Lapierre, l'utilité d'un véritable partenariat de complémentarité juridictionnelle croît avec l'hétérogénéité des organisations participant à un projet (Bourgault et Lapierre 2002, 285). L'adoption par le gouvernement fédéral de sa nouvelle Politique de sécurité nationale (Gouvernement du Canada 2004) représente la première expression d'intention globale en matière de sécurité nationale de l'histoire canadienne.

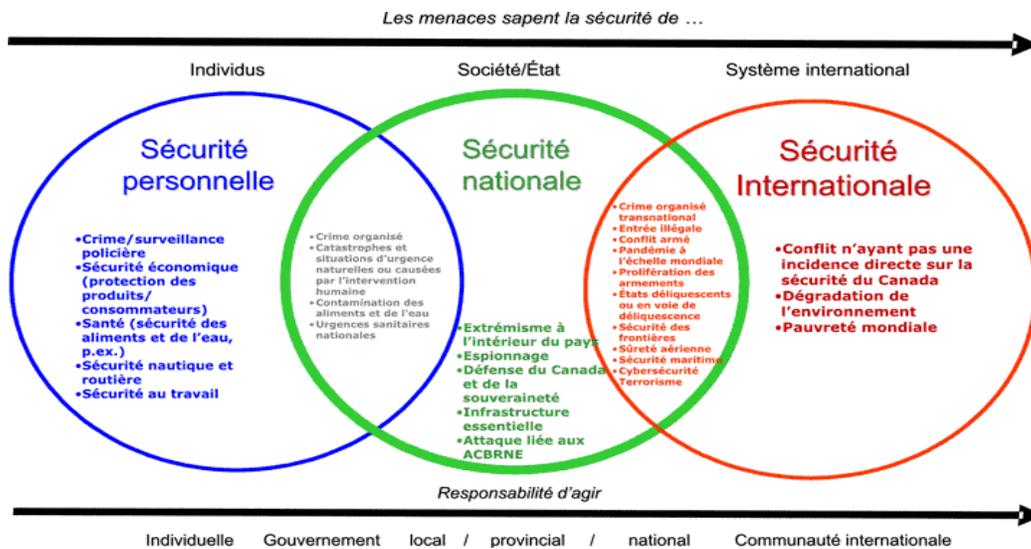
Cette réponse gouvernementale aux événements du 11 septembre 2001 servira, en plus de justification à l'intégration des capacités, à l'élaboration d'un cadre stratégique permettant de prévenir des menaces à la sécurité qui s'avèrent de plus en plus complexes et nombreuses et d'y réagir adéquatement. Ainsi, le nouveau système de sécurité intégré qui sera mis en place, dans les domaines de compétence du gouvernement central, adopte une approche coordonnée avec d'autres partenaires clés,

⁷ Bourgault identifie (p. 35-36) neuf dispositifs sous lesquels on peut observer les formes génériques de la gestion horizontale. L'un de ces dispositifs, les partenariats de complémentarité, est pertinent dans la mise en œuvre des traités concernant une compétence constitutionnelle partagée. Dans ce dispositif, « les organismes, conscients de leurs forces, faiblesses et besoins, passent des ententes formelles pour associer leurs actions ou exploiter un créneau, une opportunité, afin de promouvoir ou de faciliter les actions ». Ces partenariats peuvent donc être juridictionnels.

à savoir les provinces et les territoires, les collectivités, le secteur privé et les États alliés.

3.1.1 Orientation stratégique de la nouvelle politique de sécurité nationale

La politique canadienne retient comme objectif central de conjurer les menaces contre la sécurité de l'État ou de la société. Pour le réaliser, elle favorise la coordination de tous les acteurs impliqués : « Ces menaces ne peuvent généralement être écartées que par une action concertée, parce que les individus, les collectivités ou les provinces n'ont pas la capacité d'y faire face par leurs propres moyens » (Gouvernement du Canada 2004, 3). Dans l'environnement international contemporain, symbolisé par l'adéquation entre les intérêts en matière d'intégrité individuelle et les objectifs stratégiques internationaux, la sécurité au Canada devient donc étroitement liée aux sphères de la sécurité personnelle et de la sécurité internationale. C'est cette mixité qui rend nécessaire la coordination des stratégies gouvernementales en vue de répondre efficacement à un large éventail de menaces généralement interdépendantes.



Source : GOUVERNEMENT DU CANADA, Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale, Ottawa, avril 2004.

Comme nous pouvons le constater dans ce graphique, parmi les acteurs mis à contribution, les provinces jouent un rôle prépondérant en ce qui concerne trois dimensions fondamentales de la sécurité nationale : la sécurité des individus, de la société et de l'État. Ces responsabilités se prolongent vers la sécurité internationale en raison des compétences partagées dans plusieurs secteurs d'activité qui étaient autrefois l'apanage du gouvernement central. Les provinces – les entités fédérées – seront particulièrement sollicitées eu égard aux menaces à la sécurité nationale auxquelles le gouvernement veut répondre. À cette perspective théorique doit s'ajouter,

devant la complexité des menaces à la sécurité nationale, l'élaboration de mécanismes de coordination pour favoriser leur participation effective et la mise en place d'un système fonctionnant d'une façon totalement intégrée :

En raison de l'évolution des menaces à l'égard des Canadiens, le gouvernement *doit adopter une approche entièrement intégrée* pour que les questions et les renseignements ne s'échappent pas des différentes parties de notre système de sécurité. Tous les partenaires clés – provinces, territoires, communautés, intervenants de première ligne, secteur privé et Canadiens – doivent être reliés à ce système (Gouvernement du Canada 2004, 11-12).⁸

Pour procéder à une évaluation globale et pertinente des renseignements provenant de nombreuses sources, le gouvernement fédéral annonce la création du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM). Malgré la nécessité exprimée de relier tous les partenaires à ce nouveau système, la participation des provinces se limite à recevoir l'information que le gouvernement fédéral leur communiquera. En effet, leur rôle consiste à réagir aux incidents et à en gérer les conséquences puisque, dans les faits, elles sont exclues des trois autres composantes du système. Le gouvernement fédéral s'engage à fournir davantage d'information sur les menaces éventuelles, mais ne prend aucun engagement quant à la participation des provinces à l'évaluation et à la surveillance de ces renseignements, ni à la gestion du système de protection et de prévention. D'ailleurs, la seule mesure concrète pour accroître la coopération – et établir en conséquence de « vigoureuses pratiques de collaboration » entre les fonctionnaires – concerne le regroupement des centres d'opérations d'urgence des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux, lorsque c'est possible. Les possibilités d'action sont donc limitées, car le gouvernement fédéral a privilégié une approche préservant la centralisation au détriment d'une intégration plus poussée des acteurs étatiques. Il reste alors à vérifier si cette approche a également été retenue dans l'élaboration des domaines stratégiques d'intervention.

3.1.2 Les secteurs stratégiques d'intervention

Le renseignement

S'il est un domaine où les ministères et organismes doivent collaborer étroitement et, le cas échéant, partager l'information utile dont ils disposent, c'est bien celui du renseignement. Pour favoriser ce partage, la politique établit une structure d'acheminement rapide des résultats d'une analyse intégrée à ceux qui en ont besoin pour agir : « Nous ne pouvons permettre que des silos organisationnels entravent notre capacité de repérer, pour y réagir, les menaces à la sécurité du Canada » (Canada 2005, 20). Cet intérêt à partager l'information est toutefois défini de façon unidirectionnelle. Le CIEM se chargera de l'analyse de l'information et communiquera les résultats de cette analyse aux instances compétentes. La participation des provinces

⁸ Les italiques sont de l'auteur.

se limite donc à recevoir et à appliquer les conclusions de cet organisme central. La marge de manœuvre des provinces dans ce « domaine d'une importance primordiale » est donc restreinte. Les provinces n'ont pas la possibilité d'agir en fonction de leurs intérêts en l'absence d'une gestion véritablement intergouvernementale du renseignement.

Planification et gestion des opérations d'urgence

Les situations d'urgence complexes auxquelles le gouvernement canadien peut faire face exigent l'intervention presque simultanée de nombreux ministères et gouvernements, souvent dans plus d'un pays. Cette complexité s'ajoute à l'existence d'une approche canadienne héritée de la Guerre froide :

Ce système d'intervention d'urgence repose sur une division très décentralisée et disséminée des responsabilités entre les premiers intervenants, les provinces et les territoires, ainsi qu'entre les ministères fédéraux responsables. Actuellement, il est impératif d'implanter un système national de soutien intégré plus moderne pour les premiers intervenants. [...] L'interopérabilité des politiques, des systèmes et du personnel compte aussi parmi les principaux défis à relever (Canada 2004, 24).

Cette nécessité de moderniser le système s'apparente à un exercice de centralisation des pouvoirs au sein d'un organisme fédéral de gestion des urgences. Pourtant, le gouvernement fédéral reconnaît, du même souffle, n'assumer qu'un rôle d'appui aux provinces et aux premiers intervenants. Dans son plan de modernisation, le gouvernement canadien cherche donc à combler les lacunes les plus importantes et à moderniser le système de gestion des urgences en collaboration avec ses partenaires. Nous croyons que ces deux objectifs sont contradictoires, puisque la modernisation du système semble davantage tributaire de l'élimination de la décentralisation et de la dissémination des responsabilités que de la mise en place de mesures de collaboration accrue de bout en bout d'un réseau intégré. En fait, la lacune la plus importante dans la politique concerne la capacité du système de gérer les urgences sur la base d'une coordination stratégique globale (Canada 2004, 27). Le gouvernement fédéral s'engage seulement à consulter ses partenaires au sujet de l'examen et de la modernisation du cadre législatif des activités gouvernementales de gestion des mesures d'urgence (Canada 2004, 27). Cette consultation est nettement insuffisante dans un secteur d'activités traditionnellement de la compétence des états fédérés.

De même, l'une des premières mesures prises à Ottawa à la suite des événements du 11 septembre 2001 a été de favoriser une coopération accrue entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans les situations d'urgence, ainsi que lors de grands exercices de mise à l'épreuve des services d'urgence. Cette coopération ne se répercute pas à toutes les étapes d'une gestion efficace des urgences, soit la prévention l'intervention, la détection, la réaction, l'atténuation, le rétablissement et l'évaluation. D'ailleurs, le gouvernement fédéral a conservé une approche traditionnelle de la gestion de la sécurité et des urgences en adoptant plusieurs mesures spécifiques visant à accroître les moyens des Forces armées canadiennes en matière d'intervention et d'appui dans les situations d'urgence (Canada 2004, 25-26). L'adoption de ces mesures

va à l'encontre de nos constatations sur l'importance des forces policières et le rôle secondaire des Forces armées dans la gestion des urgences civiles.

Nous sommes toutefois d'accord avec la constatation suivante : la coordination nationale souffre de l'absence d'un régime efficace de gouvernance fédérale-provinciale-territoriale, ainsi que de l'absence de normes et de priorités établies en commun. En ce sens, l'idée de créer un forum permanent de haut niveau en matière d'urgence semble être une voie prometteuse (Canada 2004, 28). Il ne faut cependant pas que cette proposition serve uniquement à renforcer les mécanismes de planification des organismes fédéraux, ce qui pourrait correspondre à un exercice de centralisation verticale. Cette conclusion, sous couvert de modernisation, s'applique également à l'amélioration des capacités nationales de protection des infrastructures essentielles.

Urgences touchant la santé publique

Les menaces qui touchent la santé publique sont nombreuses et complexes. La politique propose donc d'aborder ces urgences d'une manière qui dépasse largement l'échelle locale ou nationale : « Dans cette démarche, il faut en outre chercher continuellement à inclure la dimension de la santé publique dans le débat en cours sur la sécurité nationale » (Canada 2004, 31). La gestion de ces menaces n'est pas simple en raison du chevauchement des compétences, d'où l'un des défis inhérents de distinguer les pouvoirs législatifs, les rôles et les responsabilités des diverses administrations (Canada 2004, 31). Mais, dans la liste des réalisations clés du gouvernement fédéral, on remarque qu'aucune ne concerne spécifiquement cet exercice de précision. La principale préoccupation de cette politique est de coordonner la réaction des services de santé publique lors de catastrophes et de situations d'urgence, ce qui relève davantage de la centralisation des processus décisionnels que de la coordination d'acteurs interdépendants. Il reste à attendre les conclusions des consultations sur l'amélioration de la collaboration intergouvernementale en matière de santé publique et l'élaboration du mandat de l'agence fédérale. Nous aurons alors une idée plus claire du caractère véritable des mesures de coordination proposées. Ces mesures semblent davantage participer, au niveau intergouvernemental, d'une gestion verticale « en silos » que d'une gestion intergouvernementale privilégiant la collaboration accrue entre les paliers de gouvernement.

Sécurité des transports

Un système de transport bien développé est primordial pour la prospérité économique. Aussi importe-t-il de faire davantage pour protéger cette infrastructure cruciale. Pour y arriver, une collaboration efficace avec les administrations provinciales et municipales s'avère nécessaire. Reste que cette collaboration proposée par la politique se limite à arrêter une stratégie de protection des infrastructures essentielles en général (Canada 2004, 43). Il y manque une vision d'ensemble cohérente, puisque les propositions du gouvernement fédéral sont principalement orientées vers des compétences pour lesquelles il ne reconnaît pas le pouvoir d'action des provinces. Il limite ainsi le champ d'action des provinces et leur rôle constitutionnel en matière de transports. Le Canada envisage son implication en matière de sécurité des transports à travers la coopération

internationale, principalement à l'échelle continentale, mais ne détermine pas les responsabilités des entités fédérées dans la mise en place d'un système national efficace et sécuritaire. Cette position va finalement à l'encontre de l'intérêt des provinces puisqu'elle ne reconnaît par leurs compétences en matière de transport à l'intérieur de leurs propres frontières.

Sécurité à la frontière

À l'instar des mesures proposées dans le domaine des transports, la gestion de la frontière est un domaine de compétence que le gouvernement considère de son ressort exclusif. Le seul rôle des provinces tient au partage de l'information avec les équipes intégrées de sécurité nationale que la GRC a établies dans des endroits stratégiques (Canada 2004, 47). Ce partage vise à améliorer la capacité d'intervention des équipes, à favoriser l'application de la loi et à aider les partenaires dans leurs autres responsabilités. Cette imprécision nuit à l'esprit de collaboration qui devrait prévaloir dans tous les secteurs importants de la politique de sécurité nationale. De plus, aucune mesure ne vise l'immigration – pourtant une compétence partagée entre Ottawa et les provinces – et ce, malgré l'importance relative de cette question dans les mesures proposées pour améliorer la gestion de la frontière, laquelle est encore une fois concentrée au gouvernement fédéral.

Sécurité internationale

La politique internationale canadienne, en ce qui a trait à la sécurité, fait l'objet d'une approche de plus en plus intégrée en matière de défense, de diplomatie et de développement (Canada 2004, 53). Cette orientation est caractéristique de l'interdépendance des acteurs qui aident à assurer la sécurité nationale. Cela dit, dans la politique de 2004, l'accent porte sur la défense comme moteur de la sécurité nationale, tant contre les menaces militaires extérieures qu'en ce qui concerne les menaces intérieures, qu'elles soient naturelles ou le fait de terroristes. Ce deuxième point va à l'encontre de l'évolution récente du concept de sécurité nationale, en plus de limiter le rôle des états fédérés. D'ailleurs, le seul engagement du gouvernement fédéral quant à leur participation concerne le rétablissement de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement dans les États déliquescents ou en faillite. Ainsi, le gouvernement, sur le plan civil, favorisera l'intervention de l'ensemble de ses partenaires, notamment les provinces (Canada 2004, 58).

En conséquence, la première politique canadienne de sécurité favorise une approche intégrée pour écarter les éventuelles menaces. Toutefois, la mise en place d'un système de sécurité intégré et l'élaboration des secteurs stratégiques d'intervention ne se traduisent pas en réalité concrète. En effet, les engagements se limitent à faciliter le partage de l'information et à mettre en place des organismes centraux de coordination. Pour atteindre ses objectifs, le gouvernement fédéral reconnaît l'importance de la contribution, selon des mécanismes de coordination préétablis, de plusieurs partenaires clés, notamment les provinces. Cette nécessité de coordonner l'action des différents acteurs impliqués est particulièrement apparente dans son orientation stratégique. Malgré tout, cette reconnaissance du rôle des provinces renforce notre point de vue

selon lequel les entités fédérées doivent participer plus activement, dans le contexte sécuritaire actuel, à la gestion de la sécurité nationale.

Par ailleurs, une marge de manœuvre plus importante est accordée aux provinces, en collaboration avec les autres paliers de gouvernement, en ce qui touche la planification et la gestion des urgences. On note malgré tout un désir de centralisation des processus décisionnels sous le couvert de la modernisation du système fédéral. Nous considérons donc que l'importance accordée aux provinces en la matière est avant tout le résultat de la « nécessité », puisque ce secteur d'activités est traditionnellement de responsabilité provinciale. Cette constatation explique également la place limitée accordée aux provinces dans les secteurs stratégiques d'intervention que le gouvernement fédéral considère sa compétence exclusive, en contradiction, selon nous, de l'évolution récente du concept de sécurité nationale. Malgré l'intérêt stratégique de coordonner les activités des différents paliers de gouvernement et de donner forme à l'implication des provinces en matière de sécurité nationale, les mécanismes de coordination élaborés dans la nouvelle politique canadienne demeurent limités.

3.2. *The National Security Strategy of the United States of America*

Depuis la fin de la Guerre froide et la chute de l'empire soviétique, l'environnement international a connu une transformation profonde. Cette transformation a pris un nouveau tournant lors des événements du 11 septembre 2001, qui ont rappelé que l'environnement international était toujours aussi complexe et dangereux (The White House 2003, 13). Ces événements ont également démontré les limites des ripostes militaires classiques aux défis sécuritaires modernes attribuables aux menaces asymétriques. Ainsi, pour assurer la défense des intérêts nationaux contre ces menaces, la nouvelle politique de sécurité nationale du gouvernement américain propose de recourir à tous les outils de son arsenal : puissance militaire, sécurité intérieure, forces policières, renseignement et gestion des filières financières (The White House 2002, ii).

Pour s'assurer que la défense de la nation demeure la première responsabilité du gouvernement fédéral américain, l'administration Bush a procédé à la plus importante réorganisation gouvernementale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Centrée sur le département de la Sécurité intérieure, cette réorganisation englobe tous les paliers de gouvernement et nécessite la collaboration du public et du secteur privé (The White House 2002, 6). Les États-Unis, chaque fois que c'est possible, vont compter sur les organisations régionales et miser sur les responsabilités des États pour remplir leurs obligations dans la lutte contre le terrorisme (The White House 2002, 7).

Il faut signaler l'émergence de la sécurité intérieure comme élément de réaction aux défis que pose la nouvelle réalité mondiale à la sécurité nationale des États-Unis. Cet apport a pour effet de favoriser la participation des États à l'édifice sécuritaire : « A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and

freedom in the rest of the world » (The White House 2002, 7). Voilà qui introduit un chapitre central de cette politique et démontre l'interdépendance entre la croissance économique et la sécurité nationale. La dimension économique de la politique américaine devrait normalement permettre aux États américains, en raison de leurs compétences constitutionnelles et de l'importance de leurs responsabilités en la matière, de participer activement à sa mise en œuvre.

Toutefois, la seule initiative qui corresponde à cette coordination nécessaire est le partenariat entre l'exécutif et le Congrès pour adopter des traités de portée économique bilatéraux, régionaux et internationaux. Cette coordination horizontale permettra aux États de faire connaître leurs préoccupations par le jeu de leur représentation au Congrès, mais leur enlève la possibilité de participer directement à la négociation des ententes, au détriment de leurs intérêts propres. Considérant que l'économie de marché et le commerce sont des priorités de la stratégie de sécurité nationale, les États doivent avoir une place de choix dans l'élaboration et la mise en œuvre des mécanismes qui permettront d'appuyer ces priorités. D'ailleurs, une gestion efficace de l'interaction nécessaire entre la croissance économique et la sécurité nationale devrait reconnaître l'horizontalité intergouvernementale afin de permettre la participation active des États.

3.2.1 La transformation des institutions sécuritaires

« The major institutions of American national security were designed in a different era to meet different requirements. All of them must be transformed. » (The White House 2002, 29). Cette remarque permet de cibler les difficultés institutionnelles auxquelles font face les États-Unis depuis les événements du 11 septembre 2001. Au lieu de tenir compte de la transformation du concept de sécurité nationale, la politique de 2002 propose plutôt de maintenir la puissance des États-Unis en renforçant ses capacités militaires. Cette réaffirmation du rôle central des Forces armées nuit à la mise en place de mécanismes de coordination entre le gouvernement central et les États en limitant leur importance dans la gestion des enjeux sécuritaires. De plus, aucune information n'est fournie concernant la création du département de la Sécurité intérieure, ce qui limite davantage le rôle réel des États. En effet, l'intégration des responsabilités de plusieurs organismes devrait favoriser la coordination avec les États en raison de leur compétence dans plusieurs domaines touchés par cette réforme.

Outre les Forces armées, la réorganisation proposée vise aussi la diplomatie américaine et la communauté du renseignement, mais les dispositifs laissent peu de place aux États, à l'exception du partage d'information entre les organismes responsables de leur cueillette et de leur utilisation. Ce partage favorise donc la participation des États, par l'action de leurs forces de l'ordre, mais rien n'est mentionné au sujet d'une participation accrue dans d'autres facettes de ces deux activités. Également, aucune mention n'est faite de l'engagement éventuel des unités de la Garde nationale dans les réactions aux défis du nouvel environnement sécuritaire, ce qui limite les perspectives de participation d'un acteur important de la sécurité internationale des États.

Ainsi, la stratégie de sécurité nationale offre une possibilité de participation restreinte aux États américains dans l'élaboration et la mise en œuvre du nouvel édifice sécuritaire. En fait, elle contient une seule référence directe à leurs champs de compétence, mais sans préciser la nature de leur participation. Si on ajoute le rôle effacé du Congrès, on remarque alors que la marge de manœuvre est doublement limitée. Cette situation est symptomatique de la définition du concept de sécurité nationale retenue par les autorités américaines. Elle demeure, nonobstant les postulats de transformation de l'environnement international, orientée vers la préservation du rôle central et de la puissance absolue des Forces armées. La politique tient toutefois compte de l'importance de la croissance économique dans l'atteinte des objectifs sécuritaires nationaux, mais l'absence de mention des responsabilités constitutionnelles des États a pour effet de réduire encore davantage leur participation, malgré toute la marge de manœuvre que le gouvernement fédéral pourrait leur accorder dans son application. D'ailleurs, à cet égard, Watts affirme que, dans les fédérations où il y a séparation des pouvoirs législatifs et exécutifs dans chaque ordre de gouvernement, comme c'est le cas aux États-Unis, les canaux des relations intergouvernementales sont plus dispersés (Watts 2002, 60-61).

3.3. *Ley de Seguridad nacional*

L'équivalent mexicain des politiques de sécurité nationale canadienne et américaine n'a pas encore été adopté, en date du 6 septembre 2007, mais le processus d'élaboration est toujours en cours. La *Loi sur la sécurité nationale* a été votée par le Congrès fédéral le 31 janvier 2005 (México 2005). Cette adoption a été suivie, le 2 février 2005, en conformité avec l'article 12 de cette loi, de la création du Conseil de Sécurité nationale, une instance délibérative dont le mandat est d'établir et d'articuler la politique de sécurité nationale mexicaine. Le Conseil est composé, en plus du Président de l'exécutif fédéral – le Président mexicain, qui préside aussi le Conseil –, des responsables de nombreux ministères fédéraux, notamment de la Défense nationale, de la Sécurité publique, de l'Action gouvernementale, de l'Habitation et des Finances, de la Fonction publique, des Communications et des Transports, des Relations extérieures, ainsi que du Procureur général et du directeur général du Centre de renseignement et de sécurité nationale (México 2005, art. 12).

Le gouvernement central, en créant cette nouvelle structure, propose une orientation nouvelle aux organismes qui œuvrent en la matière. Ainsi, il a orienté ses activités de façon à améliorer l'état de droit et à fortifier les mécanismes de coordination et de collaboration entre les organismes responsables des trois niveaux de gouvernement, afin de déterminer efficacement les risques et les menaces à la sécurité nationale (Presidencia 2005a, 372). Cette orientation s'est concrétisée le 14 février 2005 par la signature, entre le gouvernement fédéral et les États, d'ententes administratives portant sur la sécurité publique (Presidencia 2005b).

Pour l'analyse qui va suivre, faute de pouvoir interpréter une politique définitive, nous vérifierons les mesures législatives qui favorisent la coordination entre les autorités

chargées de préserver la sécurité nationale. Cette coordination, dans le respect des champs de compétence de chacun, est d'ailleurs l'un des objectifs visés par le gouvernement central avec l'adoption de cette loi (México 2005, art. 1.2).

3.3.1 Les modifications du concept

La *Loi sur la sécurité nationale* précise que la sécurité nationale est l'ensemble des principes, normes, valeurs, personnes, organisations et processus qui ont pour objet immédiat et direct de maintenir l'intégrité, la stabilité et la permanence de l'État mexicain. Cet énoncé se base sur les considérations suivantes : la préservation de la souveraineté, de l'indépendance nationale et de la défense du territoire; le maintien de l'ordre constitutionnel et le renforcement des institutions démocratiques; l'unité nationale, la cohésion sociale et la protection de la vie et des droits humains; la défense légitime des intérêts vitaux de l'État mexicain relativement à sa politique étrangère et la préservation de la démocratie, fondée dans le développement social et politique du pays et de ses habitants. (México 2005, art. 3).

Cette loi traduit les modifications conceptuelles à la sécurité nationale engagées dans les années 1980 et amorcées avec le *Plan national de développement 1983-1988* (México 1988). Ainsi, partant d'une fonction essentiellement militaire, elle se transforme progressivement pour devenir, finalement, avec le *Plan national de développement 1989-1994* (México 1989), un principe plus élaboré où l'équilibre recherché trouve son application dans la participation de tous les acteurs étatiques (Martinez Serrano 2001). Cette dernière modernisation est sujette à critique puisqu'elle remet entre les mains du Président la responsabilité ultime en la matière, ce qui rend obligatoire la coordination prévue depuis le plan de 89-94 (Oliva Posada 2005).

Ces critiques furent d'abord atténuées avec l'adoption, en 1995, de la *Loi sur le Système national de sécurité publique*, dont les réformes proposent une définition plus vaste de la coordination comme soutien de sa construction et de son fonctionnement (México 1995). Les critiques furent définitivement mises de côté à l'arrivée au pouvoir du gouvernement Fox avec la *Loi sur la sécurité nationale* et les modifications des fonctions législatives des services de renseignement, attribuées à un organisme civil (Erich Martinez 2005, 7). Cette loi définit, pour la première fois dans l'histoire mexicaine, les concepts de sécurité nationale et des menaces qui l'affectent de manière apolitique, laissant de côté les préoccupations traditionnelles de l'action gouvernementale en la matière (Erich Martinez 2005, 7).

La *Loi sur le Système national de sécurité publique* constitue ainsi un guide de travail commun pour la prise de décisions prioritaires et immédiates par toutes les organisations de sécurité publique, et un outil de coordination. Elle s'inscrit dans le sens d'un profond « exercice fédéraliste » (Consejo Estatal) et dans le respect absolu des compétences respectives des organismes qui interviennent dans le système national. (México 1995, art. 5). Elle met en place dans chaque État un Conseil de coordination, de planification et de supervision qui regroupe les représentants des organismes de l'État

ainsi que les représentants fédéraux qui détiennent des responsabilités en matière de sécurité publique (Mexique 1996, art. 8). Le Conseil détient également la compétence pour conclure des accords, des programmes spécifiques et des ententes en relation avec ses autres compétences en matière de collaboration en sécurité publique (Mexique 1996, art. 9).

Cette réforme doit également être interprétée en relation avec les modifications constitutionnelles adoptées en 1994 et qui portent sur les compétences en matière de sécurité publique. En effet, les deux derniers paragraphes de l'article 21 réaffirment que la sécurité publique est de compétence partagée entre les trois paliers de gouvernement, ainsi que le respect des principes de coordination prévus par la loi établissant le Système national de sécurité publique, tout en reconnaissant la légitimité des ententes de sécurité publique (Mexique 1997, art. 21). À cet égard, le Congrès fédéral a désormais la capacité d'adopter des lois établissant les mécanismes de coordination et de structurer l'organisation, le fonctionnement, la sélection, la promotion et la reconnaissance des organismes de sécurité publique qui font partie du système fédéral (Mexique 1997, art. 73). Le Congrès possède la même capacité en matière de protection civile depuis les modifications constitutionnelles de 1999 et en sécurité nationale depuis 2004.

D'autre part, la loi prévoit la possibilité de conclure des ententes dès que les compétences constitutionnelles sont partagées par plusieurs paliers de gouvernement (Mexique 1995, art. 4). Elle crée également un conseil fédéral comprenant les secrétaires de la Sécurité publique, des Communications et des Transports, de la Défense nationale et de la Marine, ainsi que le Procureur général, le secrétaire exécutif du Système national de sécurité publique et les Gouverneurs des États. Ce conseil est notamment responsable de la mise en œuvre de programmes de coopération internationale en matière de sécurité publique, conjointement avec les entités et organismes compétents.

Cette réforme est aujourd'hui complète, depuis la création du Secrétariat fédéral de la sécurité publique, ce qui permettra une coordination accrue entre les organismes spécialisés des États, favorisant ainsi un travail d'équipe plus efficace et le partage d'information et de stratégie (Presidencia de la República 2004). Le Secrétariat aidera à la réalisation de l'objectif de la loi concernant la disponibilité, l'échange et la systématisation de l'information entre les trois paliers de gouvernement (Mexique 1995, art. 25).

3.3.2 Les compétences liées au concept de sécurité nationale

Pour concrétiser la définition retenue par la *Loi sur la sécurité nationale*, le gouvernement est appelé à créer des institutions qui devront déceler les menaces à combattre et les mécanismes à utiliser dans le respect de leurs sphères de compétences respectives (Erich Martinez 2005, 9). Cette volonté de concertation est représentative des efforts déployés dans la réforme des services de renseignement et la création du Conseil national de sécurité publique. En effet, la « défense de la vie des

Mexicains » représente un travail commun des trois paliers de gouvernement et correspond davantage à la protection de la vie de chaque individu qu'à la préservation de la sécurité nationale à proprement parler; c'est ainsi retenir une définition élargie du concept et accroître le nombre d'acteurs impliqués (Erlich Martinez 2005, 10). D'ailleurs, on remarque, à l'énumération des différentes menaces à la sécurité nationale, que celles-ci relèvent davantage de la sécurité publique que de la sécurité nationale, ce qui a pour effet de rendre obligatoire la participation des États et des municipalités (*La Crisis*). L'exécutif fédéral conserve toutefois la prérogative de déterminer les politiques gouvernementales en matière de sécurité nationale et d'adopter les lignes directrices devant orienter l'action des entités qui font partie du Conseil de sécurité nationale (México 2005, art. 2).

La loi ne définit pas les champs d'application, mais détermine plutôt les menaces à la sécurité nationale qu'elle vise à éliminer. Cette énumération par la négative nous renseigne sur l'interprétation mexicaine du concept. La loi établit, à son article 5, une liste exhaustive de menaces comprenant notamment l'espionnage, le sabotage, le terrorisme, la rébellion, la trahison et le génocide. Elle assimile également aux menaces les actes d'interférence étrangère contre la sécurité de l'aviation, à l'encontre du personnel diplomatique, contre les activités de renseignement, visant les infrastructures essentielles ou stratégiques, ainsi que le commerce d'armes de destruction massive. Finalement, la loi déclare que les activités qui peuvent avoir des répercussions sur l'unité nationale représentent aussi une menace à la sécurité nationale. Pour contrer ces diverses menaces nécessitant la participation des États dans un cadre intégré, la loi prévoit la mise en place des mécanismes de coordination que le gouvernement central juge appropriés.

3.3.3 Les mécanismes de coordination

La loi prévoit aussi la création d'un Centre de renseignement et de sécurité nationale dont le directeur général est membre du Conseil de sécurité nationale. L'une de ses responsabilités est d'établir des mécanismes de coopération interinstitutionnelle avec les organismes publics fédéraux, les États et les municipalités, ainsi que les organismes qui relèvent de ces derniers, le tout en respectant leurs compétences respectives. Le Secrétariat exécutif du Conseil de sécurité nationale est quant à lui chargé de la négociation et de la conclusion des ententes de collaboration avec les États.

Le respect des compétences des autorités qui participent à la préservation de la sécurité nationale est un élément central de la loi. En fait, le premier article du chapitre portant sur les mécanismes de coordination traite de ce respect nécessaire (México 2005, art 23). On remarque cependant que le respect des compétences des États est doublement limité, même si leur champ d'action semble a priori plus étendu que celui des États américains et des provinces canadiennes. D'abord, l'exercice des compétences des États est limité à un cadre préétabli où ils voient leur participation se confiner à fournir de l'information de nature locale, à collaborer avec les autorités fédérales à l'élaboration de politiques, d'actions et de programmes, à conclure des ententes de collaboration et,

finalement, à promouvoir la participation des municipalités aux politiques, actions et programmes adoptés. Ensuite, cette disposition renvoie explicitement aux articles 117 à 119 de la Constitution mexicaine, articles qui énoncent les compétences des États en matière de relations internationales. Par ailleurs, lorsque les menaces à la sécurité nationale sont imminentes et concrètes, les États, indépendamment des ententes conclues et de leur autonomie constitutionnelle, doivent se soumettre aux impératifs de la loi et fournir les renseignements à leur disposition. Cette obligation s'étend aussi à la divulgation d'information nécessaire au Conseil pour accomplir ses fonctions.

Ainsi, on peut conclure que la centralisation de la fédération mexicaine limite les perspectives internationales des États, malgré les contradictions apparentes qui semblent leur laisser une certaine marge de manœuvre. Avec l'adoption de la *Loi sur la sécurité nationale*, cette ambiguïté semble de nouveau s'interpréter en faveur de la centralisation des pouvoirs. En effet, la loi prévoit la participation des États au maintien de la sécurité nationale en favorisant la conclusion d'ententes sur la collaboration que cette participation implique. En déterminant de façon restrictive les paramètres de cette participation, elle impose des limites supplémentaires à l'action internationale des États. Ainsi, comme le souligne Fry, on note une absence complète de dialogue dans le système fédéral mexicain (Fry 2004, 20). Les caractéristiques du système mexicain le rapprochent théoriquement du fédéralisme coopératif, mais dans la pratique, elles finissent par conforter le pouvoir fédéral au détriment des États, portant ainsi préjudice au fédéralisme lui-même (Gutierrez Gonzales 2005, 41).

On remarque toutefois un renforcement des mécanismes de coordination et de collaboration entre les organismes responsables des trois niveaux de gouvernement, lequel s'est concrétisé par la signature, entre les gouvernements de la fédération et des États, d'ententes administratives portant sur la sécurité publique. Les principes coopératifs qui sous-tendent la signature de telles ententes trouvent leur fondement dans l'évolution du concept de sécurité nationale, grâce à l'adoption du *Plan national de développement 1983-1988*, du *Plan national de développement 1989-1994* et de la *Loi sur le Système national de sécurité publique*. Par ailleurs, les réformes constitutionnelles successives ont conféré toute la légitimité nécessaire à ces ententes en réaffirmant le caractère partagé de la sécurité publique et en octroyant au Congrès un rôle accru en matière de protection civile et de sécurité publique et nationale.

Prenant pour acquis le rôle reconnu aux États par la Constitution en matière de sécurité publique et le fait que les menaces à la sécurité nationale relèvent davantage de la sécurité publique que de la sécurité nationale, la participation des États et des municipalités mexicaines devient désormais obligatoire. Ainsi, malgré les restrictions supplémentaires qu'impose la *Loi sur la sécurité nationale*, les États mexicains préservent leur implication dans la gestion de la sécurité nationale par l'inclusion de mécanismes législatifs formels visant leur collaboration en la matière, d'autant plus que le respect des compétences des autorités qui collaborent à préserver la sécurité nationale est un élément central de la loi. C'est d'ailleurs l'une des nouveautés intéressantes de la *Loi sur la sécurité nationale*, puisqu'elle balise formellement la participation des États. Cette inclusion est en relation directe avec les modifications

successives du concept de sécurité nationale, retenant une définition davantage orientée vers la sécurité publique. Mais, comme nous l'avons démontré, le respect des compétences des États est doublement limité, ce qui a pour effet de restreindre leur participation, même s'ils exercent une influence plus importante au niveau du contrôle législatif par le jeu des représentations au Congrès fédéral, ce dernier ayant vu ses obligations augmenter considérablement à la faveur des récentes réformes constitutionnelles.

Conclusion

Les trois politiques de sécurité nationale examinées reconnaissent l'interdépendance des secteurs d'activités qui contribuent à préserver la sécurité nationale et la nécessité de la transformation des institutions sécuritaires nationales. Cette interdépendance présuppose l'implantation de mesures de coordination pour favoriser une riposte intégrée aux menaces sécuritaires. Toutefois, les mesures de coordination proposées sont soit orientées verticalement, soit limitées dans leur application. Tant au Canada qu'au Mexique, on reconnaît l'importance de la participation des entités fédérées, mais leurs actions sont circonscrites à des activités secondaires ou à des champs d'activités qui relèvent déjà de leur compétence. Aux États-Unis, la marge de manœuvre des États est pratiquement inexistante – en raison d'un cadre d'analyse différent du concept de sécurité nationale. En effet, le Canada et le Mexique ont privilégié une approche orientée davantage vers la sécurité personnelle et la sécurité nationale, tandis que les États-Unis ont mis l'accent sur la sécurité internationale.

Nous croyons donc, à l'instar de Fry, que le nouveau cadre sécuritaire appelle une concertation accrue entre les paliers de gouvernement. Fry suggère d'établir des consultations effectives et réglementées entre le gouvernement central et les entités fédérées sur les enjeux internationaux et « intermestiques », et de favoriser la prise en compte des défis particuliers des États et des provinces limitrophes dans la gestion des enjeux transfrontaliers. D'où sa conclusion :

Ideally, the national governments will hold meaningful discussions with their subnational counterparts to ascertain how further integration might impact the political authority of the states and provinces and alter the overall system of federalism in each of the three North American nations. A failure to consult or negotiate in good faith could result in some setbacks and exacerbate tensions both at the intergovernmental level within each country and among some of the state and provincial governments on a cross-border basis (Fry 2004, 28).

On remarque malgré tout que les définitions du concept de sécurité nationale retenues par les trois politiques semblent davantage orientées vers la sécurité publique, ce qui offre des perspectives accrues aux entités fédérées. Cependant, pour que cette participation se concrétise, la mise en place de mécanismes formels de coordination est essentielle. La politique canadienne prévoit cette possibilité, avec la création du Centre intégré d'évaluation des menaces. C'est également le cas au Mexique, avec l'adoption de dispositions législatives à cette fin, mais cette possibilité est inexistante dans la politique américaine.

Le gouvernement central ne peut théoriquement plus agir seul dans le domaine sécuritaire sans consulter au préalable les entités fédérées, en raison de l'interdépendance des relations sécuritaires modernes. Le gouvernement central aurait désormais l'obligation de consulter les entités fédérées lorsque des politiques de sécurité font l'objet de négociations internationales. Or, nos conclusions tendent à démontrer qu'au contraire, les mécanismes établis à cette fin demeurent vagues et peu

opérationnels en pratique, et qu'ils ne permettent donc pas d'encadrer adéquatement l'exercice des prérogatives exécutive et législative et ainsi d'assurer une gestion efficace des politiques de sécurité nationale. Les événements du 11 septembre 2001 avaient entraîné une réévaluation en profondeur des processus décisionnels, principalement sur le plan du partage de l'information et de la coordination des efforts. Cette réévaluation avait mis en lumière le besoin de créer et de perfectionner des mécanismes de gestion des urgences afin d'écartier les menaces, tant internes qu'externes, au régime économique mondial. La complexité des problématiques maintenant soumises à la réflexion des gouvernants nécessite, en raison de l'enchevêtrement des environnements externes et internes de l'État, une collaboration accrue entre les gouvernements, tant au niveau national qu'international. Les défis de la nouvelle donne mondiale imposent de modifier la gestion gouvernementale pour en adapter les structures étatiques.

Ce travail s'annonce ardu puisque avant les événements du 11 septembre 2001, aucun cadre de gestion favorisant la complémentarité des actions des entités fédérées avec le gouvernement central n'avait été mis en place. Les entités fédérées participaient aux relations internationales sécuritaires dans un espace péri-constitutionnel qu'elles s'étaient créé. Nous avons suggéré en introduction que le gouvernement central devait établir des mécanismes de coordination pour faciliter l'exercice de ces prérogatives internationales. Cette coordination doit s'arrimer à la participation déjà active des entités fédérées aux relations internationales sécuritaires, indépendamment du cadre constitutionnel national. En effet, les entités fédérées veulent et peuvent désormais jouer un rôle accru dans l'établissement de mesures sécuritaires, principalement nord-américaines, et profiter pleinement de leur espace péri-constitutionnel. Elles utilisent ainsi toutes les occasions à leur disposition pour s'exprimer d'une voix distincte sur la scène internationale et participer activement à la gestion coordonnée des défis sécuritaires du nouvel environnement international. À cet égard, elles signent des ententes de coopération avec les États limitrophes et des gouvernements étrangers, créent des structures adaptées à leur gestion et collaborent avec leurs homologues au sein de forums régionaux.

La situation constitutionnelle ambiguë du Canada a favorisé le développement de positions doctrinales et jurisprudentielles contradictoires relativement aux perspectives internationales des provinces. Par exemple, la « doctrine Gérin-Lajoie » du prolongement international des compétences internes du Québec découle de la prérogative royale dont a hérité le Canada lors de son accession au rang d'État souverain, en 1931. Cette prérogative a été transmise aux deux ordres de gouvernement suivant le partage constitutionnel des compétences législatives et trouve justification dans l'*Avis sur les conventions de travail*. Même si cet énoncé doctrinal ne fait toujours pas l'unanimité, nous devons le considérer comme valide en regard de l'importance apparente, tant qualitative que quantitative, des relations internationales du Québec.

À la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, le Québec a pris position en faveur de la coopération à l'échelle des États et des provinces relativement aux questions de lutte contre le terrorisme et les

catastrophes naturelles. Il a également affirmé sa compétence concernant les enjeux visés par le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité. Il a finalement adhéré au protocole d'aide à la gestion des urgences pour devenir **membre à part entière** du Groupe international de gestion des urgences (GIGU), ce qui a eu pour effet de l'associer directement à la mise en place du périmètre de sécurité nord-américain. Par ailleurs, le gouvernement québécois a signé plusieurs ententes ayant pour objectif de faciliter l'échange de renseignements favorisant l'exécution de la loi par les autorités policières des parties signataires en vue de combattre le terrorisme et le crime organisé. En plus des ententes avec les États américains limitrophes, le Québec a prolongé son action internationale en signant avec le gouvernement français accord de coopération sur la sécurité civile, et avec la Catalogne, une déclaration commune étendant leur coopération en matière de défense, sujet qui n'est même pas de sa compétence. Finalement, le Québec a publié en 2006 une nouvelle politique internationale dont l'un des cinq objectifs est résolument tourné vers la sécurité du continent nord-américain.

À l'opposé, la Constitution américaine énonce expressément, dans son article premier, que les États ne peuvent conclure de traités avec des puissances étrangères. Cette centralisation restrictive en théorie ne diminue toutefois pas la marge de manœuvre effective des États, celle-ci découlant principalement du caractère non politique de leurs ententes et bénéficiant du consentement tacite du Congrès. Il existe une ouverture politique à la participation des États aux affaires internationales, en autant que les ententes ne contreviennent pas à la politique étrangère des États-Unis et ne subordonnent pas la souveraineté du pays.

Se prévalant de cette ouverture, le Texas a signé des protocoles d'entente avec les États de Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila et Nuevo León pour la mise en place d'une approche intégrée de sécurité publique, tout en se faisant l'avocat de mesures de sécurité accrues à la frontière. Ainsi, peu après les événements du 11 septembre 2001, le Gouverneur a également créé un Groupe de travail sur la sécurité intérieure, dont la principale recommandation fut de créer le Conseil de Sécurité nationale, le mandat du Conseil compléter celui de la Table de concertation sur les enjeux transfrontaliers entre le Texas et le Mexique. Par ailleurs, le gouvernement du Texas a profité de sa participation à la Conférence des gouverneurs frontaliers pour réaffirmer ses préoccupations face aux nouveaux enjeux sécuritaires et enjoindre tous les paliers de gouvernement, des deux côtés de la frontière, de travailler en collaboration à l'élaboration et à la mise en œuvre de solutions appropriées. Finalement, grâce à sa Garde nationale, le Texas a poursuivi son engagement dans le Programme de partenariat des États du Texas et du Nebraska avec la République tchèque.

La participation effective des États fédérés, en contradiction apparente des prescriptions constitutionnelles, est également un fait dans le système politique mexicain puisque, comme aux États-Unis, la possibilité demeure pour les États de conclure des ententes lorsque le développement économique et social le demande. Toutefois, cette ouverture est beaucoup plus restreinte au Mexique. En effet, le gouvernement central peut même signer des traités qui vont à l'encontre du droit interne des États, sans leur approbation, situation unique dans les trois fédérations à l'étude. Même si la centralisation du

processus de conclusion de ces ententes diminue la marge de manœuvre réelle des États, la *Loi sur la conclusion des traités*, adoptée en reconnaissance d'une pratique coutumière, témoigne d'une certaine latitude. Le Nuevo León a profité de l'ouverture récente du gouvernement central mexicain à l'égard des relations internationales des États; il est désormais l'un des États mexicains qui jouissent d'un rayonnement international probant, même s'il est limité en raison des contraintes du système centralisateur mexicain. L'administration du Nuevo León a mis sur pied un bureau des affaires internationales comprenant une direction des accords internationaux et une autre des relations internationales. Pour prolonger son action, le Gouverneur a également créé le Programme pour l'intégration et le développement régional du Nord-Est mexicain, pour gérer ses implications avec le Texas.

Toutefois, cette collaboration est déjà effective en raison de la participation de l'État au Système national de sécurité publique. Par ailleurs, le Nuevo León participe à de nombreux forums transnationaux, dont la Conférence des gouverneurs frontaliers, le Groupe de coopération frontalière de la Commission binationale, l'Initiative législative frontalière, la Conférence des procureurs frontaliers et la Conférence des maires frontaliers. Finalement, le gouverneur de l'État a le pouvoir de signer des ententes avec les États limitrophes concernant leurs frontières communes. Malgré l'intérêt de telles initiatives, aucune entente spécifique à la sécurité n'a encore été signée à ce jour.

L'examen de trois politiques de sécurité nationale adoptées depuis les événements du 11 septembre 2001 avait comme objectif de tenter de répondre à deux questions. Ces politiques permettent-elles la participation effective des entités fédérées en matière de sécurité nationale ? Proposent-elles des mécanismes de coordination efficaces en vue de l'élaboration de ripostes concertées aux défis que pose désormais la sécurité ? Ces politiques confirment l'interdépendance des secteurs d'activités qui contribuent à assurer la sécurité nationale, tout en reconnaissant l'importance à ce chapitre de la participation des entités fédérées; voilà ce qui se dégage de cet examen. Par contre, force est de constater que les actions de ces mêmes entités fédérées sont circonscrites à des activités secondaires ou cantonnées à leurs champs de compétence traditionnels. D'où la conclusion, qui tombe d'elle-même : les nouvelles politiques de sécurité nationale n'offrent pas aux entités fédérées la possibilité de « formaliser » leurs relations internationales en matière de sécurité, sans pour autant restreindre l'exercice de leurs responsabilités « dans un espace péri-constitutionnel ».

Bibliographie

Doctrine

Beaudoin, Gérard-A. (2004). *La constitution du Canada*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur.

Bélanger, Yves (2004). « Commerce et sécurité seraient-ils devenus les deux faces d'une même médaille? », dans *L'ALENA : Le libre-échange en défaut*, sous la direction de Dorval Brunelle et Christian Deblock, Montréal, Fides.

Bélanger, Yves, Charles-Philippe David et Stéphane Roussel (1995). *Notes de recherche sur les questions de défense : Rapport final*, Québec, Ministère du conseil exécutif : Secrétariat à la restructuration.

Belleau, Marcel (2002). « Le défi de la sécurité publique après le 11 septembre », dans *Repenser la sécurité : Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, sous la direction de Charles-Philippe David, Saint-Laurent, Fides.

Bermúdez Torres, Lilia (2000). « La seguridad nacional de Estados Unidos : reconceptualización y tendencias », dans la *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 59, México, Instituto Matías Romero, Secretaria de Relaciones Exteriores (février).

Bourgault, Jacques (2002). « La gestion horizontale », dans *Horizontalité et gestion publique*, sous la direction de Jacques Bourgault, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Bourgault, Jacques et René Lapierre (2002). « Cycle et destins des projets horizontaux », dans *Horizontalité et gestion publique*, sous la direction de Jacques Bourgault, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Breton, Julie, Dany Deschênes et Richard Garon. *La politique canadienne de sécurité nationale, une conséquence de la transformation des institutions publiques de sécurité depuis la fin de la Guerre froide?*, Québec, Institut des hautes études québécoises, 2004, <http://www.cda-cdai.ca/symposia/2004/Breton,%20Julie%20&%20Garon,%20Richard%20-%20Paper.pdf>

David, Charles-Philippe (2000). *La guerre et la paix : Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

David, Charles-Philippe, Louis Balthazar et Justin Vaïsse. *La politique étrangère des États-Unis : Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

Davis, Glyn (1998). « Carving out Policy Space for State Government in a Federation: The Role of Coordination », In *Publius*, vol. 28, n° 4.

Dehousse, Renaud (1991). *Fédéralisme et relations internationales : Une réflexion comparative*, Bruxelles, Bruylant.

Deschênes, Dany et Olivier Lamalice (2004). « Évolutions et enjeux contemporains de l'idée de sécurité publique », dans *La sécurité publique au Québec*, Télescope, vol. 11, n° 2, mars.

Ehrlich Martínez et Christian Joaquín (2005). *Seguridad Nacional en México : Definiendo el Concepto y las Amenazas*, 2005, <http://www.defesanet.com.br/notas/mexicodefensa.pdf>

Feldman, Elliot J. et Lily Gardner-Feldman (1990). « Canada », dans *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.

Fry, Earl H. (2002). « Le fédéralisme américain dans la foulée du 11 septembre », dans *Fédérations*, vol. 2, n° 2, février.

Fry, Earl H. (2004). « The Role of Sub-National Governments in North America Integration », dans *Thinking North America*, éd. Thomas J. Courchene, Donald J. Savoie et David Schwanen, In *The Art of the State*, vol. 2, n° 3, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

Giguère, Richard (2002). « Doit-on créer un ministère de la sécurité au Canada? », IQHÉI, Bulletin 57, sous la direction d'Albert Legault, Sainte-Foy, février.

Grondin, David (2002). « Vers une intégration militaire nord-américaine », dans *Repenser la sécurité : Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, sous la direction de Charles-Philippe David, Montréal, Fides.

Gutiérrez González, Juan Marcos (2005). « Le fédéralisme mexicain et la transition démocratique », dans *Un dialogue mondial sur le fédéralisme*, vol. 1, sous la direction de Raoul Blindenbacher et Abigail Ostien, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press.

Gutiérrez-Haces, Teresa (2004). « Le Canada et le Mexique entre l'ALENA et la ZLEA : 10 ans ne suffisent pas », dans *L'ALENA : le libre-échange en défaut*, sous la direction de Dorval Brunelle et Christian Deblock, Montréal, Fides.

Hrisoulas, Athanasios et Stéphane Roussel (2004). « Le trilatéralisme sécuritaire en Amérique du Nord : Rêve ou réalité », dans *Le Canada dans l'orbite américaine : La mort des théories intégrationnistes ?*, sous la direction d'Albert Legault, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.

Kergin, Michael. Discours prononcé devant The Economic Club of Toronto, le 9 février 2005, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/washington/ambassador/050209-fr.asp>

Kincaid, John (1990). « Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation », In *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.

Kincaid, John (2002). *Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems*, document présenté à la Conférence internationale sur le fédéralisme, Saint-Gallen, Suisse, 27-30 août.

King, David L. (2003). « Les forces armées et la lutte contre le terrorisme », dans *Vers des périmètres de sécurité? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, sous la direction de Michel Fortmann, Alex Macloed et Stéphane Roussel, Outremont, Athéna Éditions.

Lazar, Harvey, Hamish Telford et Ronald L. Watts. « Divergent Trajectories », dans *The Impact of Global and Regional Integration on Federal System: A Comparative Analysis*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003.

Mandel, Robert (1994). *The changing Face of National Security: A Conceptual Analysis*, Westport, Greenwood Press.

Martínez Serrano, Alejandro (2001). ¿QUE ES LA SEGURIDAD NACIONAL?, mai, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html>

Michaud, Nelson (2002a). « Souveraineté et sécurité : le dilemme de la politique étrangère canadienne dans l'« après 11 septembre », dans *Études internationales*, vol. XXXIII, n° 4 (décembre).

Michaud, Nelson (2002b). « Fédéralisme et politique étrangère : réponses comparatives à la mondialisation », dans *Guide des pays fédérés*, sous la direction de Karl Nerenberg, Montréal, McGill-Queen's University Press.

Michaud, Nelson (2003a). « Le Québec et l'intégration continentale : Les stratégies caractéristiques d'un acteur fédéré », dans *Working Paper 2003(9)*, IIGR, Queen's University.

Michaud, Nelson (2003b). « Partenaires en Amérique du Nord : Un rapport et une réponse discrets en matière de sécurité trilatérale de la part du Canada », dans *Bulletin du Centre d'études interaméricaines*, <http://www.cei.ulaval.ca/Pdf/ChroniqueMichaud.pdf>

Michaud, Nelson (2003c). *Security Policies in the NAFTA Environment*, présentation à la 44^e assemblée annuelle de l'ISA, Portland (Oregon), 25 février – 1^{er} mars.

Michaud, Nelson (2006a). « Canada and Québec on the World Scene: defining New Rules? », dans *Canada Among Nations*, Andrew F. Cooper et Dane Rowlands, éd., Montréal and Kingston, McGill-Queen's University Press.

Michaud, Nelson (2006b). « La politique internationale du Québec et les questions de sécurité : davantage qu'une réponse « à la mode »? », dans *Options politiques*, vol. 27, n° 6 (juillet-août).

Naím, Moisés (2003). « The five wars of globalization », dans *Foreign Policy*, janvier-février.

Oliva Posada, Javier (2005). Commentaire proposé dans le cadre de la conférence *Seguridad Nacional*, tenue le 4 avril, http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=1276

Paquin, Stéphane (2004). *Paradiplomatie et relations internationales : Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes.

Philippart, Éric et Michaël Van Cutsem (1999). « De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des Régions d'Europe », dans *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre.

Roach, Kent (2003). *September 11, Consequences for Canada*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press.

Sokolsky, Joel J. (2004). « Realism Canadian Style: National Security Policy and the Chrétien Legacy », dans *Policy Matters*, vol. 5, n° 2, juin.

Watts, Ronald L. *Comparaison des régimes fédéraux*, 2^e éd., Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.

Jurisprudence

Le procureur général du Canada c. Le procureur général de l'Ontario, [1937] A.C. 326.

SEFPO c. Ontario, [1987] 2 R.C.S. 2.

Lois

Canada (2005). *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile* (ch. 10).

México (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 février, *Diario Oficial de la Federación*.

México (1983). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, *Diario Oficial de la Federación*.

México (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, *Diario Oficial de la Federación*.

México (1995). *Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública*, 11 décembre, *Diario Oficial de la Federación*.

México (1996). *Ley del sistema de seguridad pública del Estado de Nuevo León*, 24 mai, *Periódico Oficial del Estado*.

México (2005). *Ley de seguridad nacional*, 31 janvier, *Diario Oficial de la Federación*.

Documents gouvernementaux

Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas. « Antecedentes », <http://cesp.tamaulipas.gob.mx/interiores/historia.htm>.

Gouvernement du Canada (2004). « Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale », Ottawa.

Presidencia de la República (2004). « Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal », 29 mars, http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=106&art_id=90.

Presidencia de la República (2005B). « Instala Fox Consejo de Seguridad », 2 février, <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/153044/default.htm>.

Presidencia de la República (2005A). « Quinto informe de gobierno 2005 », <http://quinto.informe.presidencia.gob.mx/docs/escrito/pdf/M367-379.pdf>.

The White House (2002). « The National Security Strategy of the United States of America », Washington, septembre

Article de presse

La Crisis, Análisis de la iniciativa de Ley de seguridad nacional : Observaciones al proyecto de Ley de seguridad nacional, <http://www.lacrisis.com.mx/seguridadnacional.html>



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lien de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État, et sur les politiques publiques au Québec, et ce sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité. Il est apparu essentiel de répondre à cette préoccupation des impacts de la mondialisation sur la vie des institutions, des entreprises et de la société québécoise.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, vous pouvez contacter :

Claudia Gaudreau, technicienne du Laboratoire
Téléphone : (418) 641-3000 poste 6864
leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site internet : leppm@enap.ca