

LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU QUÉBEC ET LES QUESTIONS DE SÉCURITÉ

Nelson Michaud

En mai dernier, le gouvernement du Québec rendait publique sa politique concernant les objectifs et les priorités qui guideront son action sur la scène internationale. Pour la première fois, un chapitre entier était consacré à la sécurité du Québec et du continent nord-américain. Professeur à l'École nationale d'administration publique, Nelson Michaud examine pourquoi Québec a jugé nécessaire d'investir ce secteur traditionnellement réservé au gouvernement fédéral et comment il entend le faire.

Last May, the Quebec government released its policy regarding the objectives and priorities guiding its actions in the international sphere. For the first time, an entire chapter was devoted to security — that of Quebec and the North American continent. Nelson Michaud, a professor at the École nationale d'administration publique, looks at why Quebec deemed it necessary to get involved in this sector, which is traditionally the preserve of the federal government, and how it intends to do it.



Sécurité internationale et entités fédérées : existerait-il aujourd'hui un lien de responsabilité entre ces deux concepts que l'on a longtemps perçu comme étant dissociés ? En publiant son énoncé de politique internationale, le 24 mai 2006, la ministre des Relations internationales du Québec, Monique Gagnon-Tremblay, répondait sans équivoque par l'affirmative à cette question qui n'aurait même pas été posée il n'y a pas si longtemps. Cette prise de position, peu orthodoxe, surprend par son exceptionnalité.

En fait, il serait presque possible de parler de l'exception dans l'exception, car au-delà de la réponse apportée, la publication d'un énoncé formel de politique internationale est assez rare de la part d'une entité fédérée ; fort peu le font et lorsque l'exercice est porté à terme, il traite souvent prioritairement d'une dimension précise comme ce fut le cas avec l'économie au Nouveau-Brunswick (2003), au Manitoba (2006) et au Québec durant le mandat du ministre John Ciaccia (1991). Ce dernier énoncé n'avait d'ailleurs pas fait l'objet d'une mise à jour, quinze ans plus tard, ce qui illustre en soi le caractère inhabituel du processus, même pour une entité fédérée très active sur la scène internationale depuis plus de quarante ans, comme c'est le cas au Québec. Il y avait certes eu, en 2001, un texte signé par la ministre Louise Beaudoin, mais il s'agissait d'un document hybride qui alliait quelques orientations de politique à un plan

stratégique exigé par la nouvelle Loi sur l'administration publique du Québec.

En soi, l'énoncé de politique 2006 a donc tout pour attirer l'attention. Sa facture et son contenu allaient singulièrement ajouter à cet intérêt intrinsèque.

Ce qui frappe, d'abord, c'est que nous ne sommes pas en présence d'une politique ministérielle, ni même sectorielle ; il s'agit véritablement d'une politique gouvernementale qui interpelle plusieurs ministères. Le titre même donné à l'énoncé — *La force de l'action concertée* — révèle bien l'effort qui a marqué l'exercice. Du coup, la politique délaisse les priorités étroites, qu'elles soient économiques ou identitaires, pour toucher la santé, l'environnement, l'agroalimentaire, les infrastructures et la sécurité.

Second élément d'intérêt, la politique se complète d'un plan d'action détaillé qui attribue des responsabilités précises à des ministères nettement identifiés, responsabilités qui sont inscrites dans un échéancier clairement énoncé. Il faut aussi noter que la politique marque de façon non équivoque le passage d'une dynamique de relations internationales caractérisées par la conjugaison d'une doctrine à des ressources, pour épouser une démarche de politique étrangère puisqu'on ajoute à ces deux premières composantes une volonté affirmée — une section spécifique placée en début de document y est consacrée — d'influencer le contexte international. Enfin, si la

politique s'inscrit dans un cadre de coopération avec le gouvernement canadien et qu'elle peut ainsi être associée au premier chef à un gouvernement fédéraliste, l'absence de connotations partisans permet de croire qu'elle pourrait être reprise à son compte par un gouvernement d'une autre allégeance politique.

Les questions de sécurité qui y sont discutées ne constituent donc qu'une innovation parmi d'autres et pourraient ainsi être relativisées. Ce serait toutefois oublier l'importance que revêtent ces questions dans la conduite des relations internationales et du soin jaloux que prennent les États souverains pour conserver leur emprise sur ce domaine régaliens réservés de la *high politics*.

S'il est une qualité indéniablement présente dans le chapitre consacré aux questions de sécurité, c'est bien son caractère didactique. Le lecteur comprend vite pourquoi le Québec considère devoir se soucier de ces questions. D'entrée de jeu, on souligne que « plusieurs menaces à la stabilité internationale découlent de facteurs non militaires qui [...] interpellent directement les responsabilités qu'exerce le Québec, seul ou conjointement avec le gouvernement fédéral » (p. 67). Du coup, ces « risques émergents [...] viennent confondre l'ordre international et l'ordre local ». N'en déplaise aux tenants de l'école d'analyse réaliste, pour qui sécurité militaire et puissance de frappe sont les deux seuls intérêts des relations internationales et les motivations principales de toute politique étrangère, il existe aujourd'hui d'autres types de menaces auxquelles il faut porter attention. Et dans une fédération, le gouvernement central ne dispose pas de tous les pouvoirs législatifs, gouvernementaux et administratifs nécessaires pour contrer ces menaces. L'énoncé de politique

prend donc acte de cette réalité et y répond dans six secteurs.

Dans la mesure où l'anonymat est un atout majeur de l'action terroriste et où l'adoption de fausses identités contribuent singulièrement à cet anonymat, le rôle du Québec apparaît nettement car c'est lui, via l'État civil, qui est responsable d'émettre les documents à la base de plusieurs autres transactions, y compris les démarches menant à l'obtention d'un passeport. Pareillement, l'information obtenue à temps est une fonction clef de la lutte au terrorisme. Bien que cette information

Ce qui frappe, d'abord, c'est que nous ne sommes pas en présence d'une politique ministérielle, ni même sectorielle ; il s'agit véritablement d'une politique gouvernementale qui interpelle plusieurs ministères. Le titre même donné à l'énoncé — *La force de l'action concertée* — révèle bien l'effort qui a marqué l'exercice. Du coup, la politique délaisse les priorités étroites, qu'elles soient économiques ou identitaires, pour toucher la santé, l'environnement, l'agroalimentaire, les infrastructures et la sécurité.

est souvent recueillie par les policiers en première ligne, qui relèvent du ministère de la Sécurité publique du Québec, elle n'est véritablement utile que lorsque tous les éléments, souvent épars, recueillis çà et là, peuvent être mis en lien, les uns avec les autres. D'où l'importance d'établir des ententes avec les autres juridictions et de permettre aux agents québécois de contribuer à la construction d'un portrait complet de situations invariablement complexes.

Il en va de même en matière de criminalité transnationale. Si, en évoquant ce concept, l'image du franchissement de la frontière vient vite à

l'esprit et fait indéniablement partie du problème, la lutte ne se fait pas qu'aux postes de douanes, Internet oblige. Le véritable enjeu de la lutte contre la criminalité transnationale consiste en l'application efficace des règles et en l'utilisation optimale des instruments internationaux qui sont prévus à cette fin. À cet égard, le rôle du Québec en matière d'administration de la justice est directement interpellé et fait de l'État québécois un acteur de première ligne dans les interventions essentielles à la sécurité du continent.

En se basant sur le fait que les craintes suscitées par le terrorisme et la criminalité transnationale appellent un resserrement des mesures à la disposition des États et que cette dynamique est souvent mise en perspective avec la nécessité de conserver une accessibilité certaine en matière d'échanges économiques, l'énoncé accorde à cette question une attention soutenue, non sans raison : la prospérité du Québec reposant en très large partie sur ses exportations et ses échanges commerciaux, le gouvernement reconnaît sa responsabilité de protéger les canaux par lesquels ces transactions s'effectuent.

Il en va de même pour les questions sanitaires. Les dimensions économiques et de fluidité des mouvements de biens et de personnes constituent certes un élément du problème défini par les pandémies. La protection de la santé de sa population de même que le risque que le Québec devienne un centre de propagation sont toutefois aussi des éléments de première importance pour un État à qui revient la responsabilité pleine et entière en matière de gestion des soins de santé.

L'environnement et les catastrophes naturelles sont traités séparément dans le document, mais il s'agit de deux questions qui relèvent de la même préoccupation : seul un effort

collectif peut les prévenir et l'action solidaire est d'autant plus nécessaire lorsque vient le temps d'intervenir pour rétablir l'ordre troublé par les interventions humaines ou par des dérèglements naturels. Dépositaire d'une partie non négligeable du patrimoine écologique mondial, le Québec a certes le devoir d'agir, mais il ne peut le faire seul, pas plus qu'il ne peut se dissocier d'efforts collectifs régionaux et continentaux. D'où la nécessité de son intervention dans ces domaines.

Au-delà des principes évoqués pour justifier l'action, on trouve une série d'interventions visant à rencontrer les objectifs sécuritaires aux niveaux québécois, canadien et continental. Ces mesures font appel à plusieurs ministères et constituent autant de pistes qu'il nous est permis d'explorer à partir du plan d'action accompagnée, de façon indissociable, l'énoncé de politique.

Dans ce contexte, le ministère des Relations internationales joue souvent un rôle d'appui pour soutenir les initiatives d'autres ministères. Qu'il s'agisse de mettre en place une équipe dédiée aux enjeux internationaux de sécurité à l'intérieur du MRI et qui aura une fon-

ctionnement québécois auprès de décideurs et de cercles d'influence à l'étranger — un véritable exercice de diplomatie publique —, le MRI agit comme canal multiplicateur d'action et de diffusion des initiatives sectorielles.

Ces interventions ciblées sont le fait de plusieurs autres ministères et entités gouvernementales qui auront la responsabilité, au quotidien, de concrétiser l'action québécoise dans le domaine de la sécurité. Parmi ceux-ci, certains sont naturellement évoqués : le ministère de la Sécurité publique pour les activités et le partage d'information de nature policière, le ministère de la Santé et des Services sociaux en ce qui concerne la lutte aux pandémies ou le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour ce qui est de la protection des réserves aquifères ou de la sauvegarde du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

D'autres, par contre, ne viennent pas immédiatement à l'esprit. C'est le cas du ministère des Transports : à ce sujet, le plan d'action rappelle que « même si la frontière est de responsabilité fédérale, toutes les infrastructures qui l'entourent sur le territoire du Québec sont de la responsabilité du

fusion) par rapport aux mesures facilitant les flux économiques transfrontaliers et aux contrôles a posteriori qu'ils doivent mettre en place pour évaluer l'efficacité de leurs actions en ce sens. Même Hydro-Québec et l'École nationale de police sont mis à contribution, l'une en ce qui concerne la sécurisation des infrastructures énergétiques et l'autre pour l'établissement d'un réseau international des écoles de police francophones.

Ces actions sectorielles doivent répondre à deux priorités clairement énoncées : s'assurer d'un accès rapide et fiable à l'information stratégique et participer aux travaux des instances régionales et internationales sur les questions de sécurité non militaire ; favoriser une circulation fluide et sécuritaire des personnes et des marchandises à la frontière et renforcer la sécurité des infrastructures stratégiques du Québec.

En rendant public un tel document, la ministre des Relations internationales du Québec s'engage-t-elle dans un pari intenable, succombe-t-elle à une mode dictée par un discours de sécurisation ou traduit-elle simplement une écoute attentive du contexte international et de son impact sur les politiques publiques d'une entité fédérée ?

Le pari aurait été effectivement intenable s'il avait été concentré entre les mains d'un seul ministère. Le ministère des Relations internationales ne dispose ni de l'expertise, ni des ressources, ni de la légitimité administrative pour prétendre intervenir dans un aussi grand nombre de dossiers qui sont pourtant bel et bien interpellés par les questions de sécurité non militaire contemporaines. En intégrant l'apport de plusieurs ministères sectoriels, le processus de production de la politique a toutefois assurément perdu de son efficacité. Coordonner les intrants d'un aussi grand nombre

N'en déplaise aux tenants de l'école d'analyse réaliste, pour qui sécurité militaire et puissance de frappe sont les deux seuls intérêts des relations internationales et les motivations principales de toute politique étrangère, il existe aujourd'hui d'autres types de menaces auxquelles il faut porter attention. Et dans une fédération, le gouvernement central ne dispose pas de tous les pouvoirs législatifs, gouvernementaux et administratifs nécessaires pour contrer ces menaces. L'énoncé de politique prend donc acte de cette réalité et y répond dans six secteurs.

tion de coordination sur les questions de sécurité non militaire, de renforcer les alliances avec des partenaires continentaux (par exemple, les États de la Nouvelle-Angleterre) ou internationaux (d'autres entités fédérées responsables des questions de santé, par exemple), ou de diffuser les réalisations des divers ministères du gou-

Québec » (p. 65). Pour sa part, le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) et celui de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) se voient rappeler leurs responsabilités en matière de sensibilisation auprès des milieux des affaires (production et dif-

d'acteurs gouvernementaux nécessite du temps et les retards maintes fois déplorés dans l'avènement de la politique trouvent ici une partie de leur justification. J'ai eu l'occasion de démontrer dans d'autres études comment une politique pouvait rapidement être torpillée lorsque l'ensemble des intervenants qu'elle interpelle possède un contrôle absolu sur les divers segments qui la composent. Bien que ce soit à la pratique que nous pourrions mesurer la solidité du produit, il semble bien que nous sommes en présence d'un résultat émanant d'un véritable exercice de coordination et, en ce sens, il n'est pas impensable que la répartition des efforts, plutôt que d'être source de dissonance, apporte au contraire la force d'un filet habilement maillé.

Par ailleurs, la source même des préoccupations auxquelles la politique répond est indéniablement dans l'air du temps. Depuis le 11 septembre 2001, la sécurité sous toutes ses formes est au centre des priorités. Il s'agit désormais et pour un temps imprévisible de la donne incontournable du contexte international. Depuis que les menaces asymétriques se sont concrétisées, l'emploi de la force de frappe dissuasive n'est plus le seul moyen de protection contre des intimidations venant de l'extérieur. L'analyse faite dans le document est en ce sens très juste : 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. Il ne s'agit donc pas de répondre à une mode passagère ou idéologique, mais bien d'être en phase avec cette nouvelle dimension de l'environnement international, un rendez-vous que la politique a honoré.

Peut-on dire que, en conséquence, cet énoncé fera preuve d'une longévité comparable à celle de la politique du ministre Ciaccia ? Cela ne serait pas

souhaitable, car en quinze années trop d'éléments du contexte international peuvent changer et il est nécessaire de s'y adapter. Toutefois, il est aussi permis de croire que nous sommes ici en présence d'une politique structurante

Il est aussi permis de croire que nous sommes ici en présence d'une politique structurante qui pourra passer le test du temps et ne sera pas reléguée aux oubliettes dès le lendemain du prochain rendez-vous électoral ou du prochain remaniement ministériel. Le fait d'avoir fait se commettre un aussi grand nombre de ministères signifie qu'il s'agit d'un énoncé qui est ancré, non seulement au niveau des cabinets ministériels, mais bien plus profondément dans l'administration publique, ce qui en soi devrait assurer une certaine pérennité à ces lignes directrices.

qui pourra passer le test du temps et ne sera pas reléguée aux oubliettes dès le lendemain du prochain rendez-vous électoral ou du prochain remaniement ministériel. La politique, je l'ai souligné, révèle certes une dimension propre au parti libéral du Québec, mais cette dimension ne constitue pas le fondement de l'argumentaire. Il s'agit plutôt d'un cadre de mise en œuvre d'éléments fondamentaux qui devront être pris en considération par tout gouvernement québécois. De plus, le fait d'avoir fait se commettre un aussi grand nombre de ministères signifie qu'il s'agit d'un énoncé qui est ancré, non seulement au niveau des cabinets ministériels, mais bien plus profondément dans l'administration publique, ce qui en soi devrait assurer une certaine pérennité à ces lignes directrices.

Comme l'annonce la préface de la politique, « le Québec a fait le choix il y a plusieurs années déjà, d'être un acteur international. L'étendue de ses responsabilités gouvernementales, mais aussi son identité au sein de l'ensemble canadien et dans l'espace nord-américain commandent une telle action. L'évolution du contexte mondial renforce cette nécessité. » Toutefois, le véritable mérite de la politique n'est pas tant de

donner une réponse adéquate à un contexte qui l'exige, que de démontrer où, comment et en quoi le Québec est interpellé de toutes parts par ce nouveau contexte.

Il ne faut donc pas minimiser les

efforts qui ont été investis dans la production de la politique en général et dans le traitement des questions de sécurité en particulier. Aborder cette dimension prenait en fait une certaine audace tant le sujet pouvait sembler hors de portée pour une entité fédérée. L'attention portée à la dimension explicative et justificative mérite en particulier d'être soulignée, car elle ajoute à la valeur de l'argumentaire.

Le véritable test de la politique demeure cependant l'application qui en sera faite. La publication simultanée d'un plan d'action est assurément un outil utile pour s'assurer d'une partie des résultats escomptés. Il demeure toutefois qu'étant donné l'interdépendance qui caractérise le monde contemporain et qui est reflétée dans l'énoncé de politique, il faut tenir compte du rôle qui doit aussi être assumé par plusieurs acteurs situés à l'extérieur du Québec avant de conclure à une mise en œuvre pleine et entière. Le Québec saura-t-il faire preuve d'assez de persuasion pour les amener tous à contribuer dans le sens qu'il souhaite ? C'est vraisemblablement à ce niveau que se situe le prochain défi international du gouvernement québécois.

Nelson Michaud est professeur à l'École nationale d'administration publique.