

STA
2411



Centre de Documentation
ENAP-GATINEAU

**LE PROCESSUS POLITIQUE ET LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU CAHIER
DE BREFFAGE DES NÉGOCIATIONS EN VUE DU SOMMET DU G8, ITALIE 2009**

**Stage à la Direction de la Planification des Politiques (POL), Ministère des
Affaires Étrangères et Commerce International (MAECI)**

Préparé par Raphaël Benoît-Goyette,
candidat à la maîtrise en administration publique,
concentration administration internationale

Rapport de stage présenté à
M. Paul-André Comeau

Montréal
Juillet 2009

Je tiens à remercier Mme Barbara Martin, Mme Jessica Davis, Mme Nancy Smyth et M. Étienne Rancourt pour leur soutien tout au long de mon stage. Remerciements particuliers à M. Paul-André Comeau pour sa générosité et ses précieux conseils.

30111062

Table des matières

Introduction.....	4
Contexte général.....	4
Description du mandat.....	4-8
Présentation de l'organisation.....	8
Historique du ministère.....	9-10
Mandats et rôles de l'organisation.....	10-11
Description de l'organigramme du MAECI.....	11-12
Le Sommet du G8.....	12-13
Le processus politique du G8.....	13-14
Les rencontres des directeurs politiques.....	15-16
Le Sommet du G8 sous la présidence du Canada (2010).....	16
Le processus d'élaboration d'un briefing book.....	17-19
Résultats.....	19-21
Conclusion : de la théorie à la pratique.....	21-22
Bibliographies.....	23
Annexe	

Introduction

Contexte général

À l'aube du prochain Sommet du G8, le Canada, membre à part entière de cette organisation regroupant les démocraties les plus puissantes de la communauté internationale, devra, lors de cet événement qui se tiendra en Italie en juillet 2009, exposer au monde entier ses dernières positions en matière de politique étrangère. Outre l'aspect économique comme principal thème de négociation lors de ce sommet, la sécurité internationale demeure l'une des priorités de cette rencontre. En cette matière, la Direction de la Planification des Politiques (POL) au sein du Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International (MAECI) du Canada s'occupe d'élaborer les positions du pays.

Le présent rapport portera principalement sur le processus de négociation ainsi que sur le processus d'élaboration des positions du Canada en matière de sécurité internationale. L'on pourra ainsi saisir plus particulièrement toutes les étapes et les subtilités diplomatiques qui mènent un pays, en l'occurrence le Canada, à se positionner sur tel ou tel enjeu dans le monde. Premièrement, il sera question du processus politique qui mène annuellement les membres du G8 vers le sommet. Par la suite, on fera mention du processus d'élaboration du cahier de breffage qui sera utilisé lors de ce processus politique.

Description du mandat

Le stage offert au rédacteur de ce rapport par le Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International du Canada s'est déroulé au sein de la Direction de la Planification des Politiques (POL). Le mandat consistait à aider les analystes de la direction dans l'élaboration des priorités en matière de politique étrangère. Lors du stage, les travaux ont principalement été axés sur l'élaboration des positions qu'entend présenter le Canada en matière de sécurité internationale lors du prochain Sommet du G8. De plus, le stagiaire a eu l'opportunité d'évoluer au sein de la direction, et ce, à travers plusieurs sous-activités :

1. Le cahier de breffage

Lorsqu'une délégation participe à une rencontre diplomatique, il est surprenant d'apprendre que des centaines d'heures sont consacrées à l'élaboration, à l'analyse et à la rédaction des positions d'un pays, et ce, même pour une rencontre d'une journée ou deux. Les « briefing books » produits par POL font partie intégrante du processus politique élaboré annuellement en préparation du sommet. Sans toutefois faire l'apologie de ce processus, celui-ci prend forme suite aux nombreuses rencontres des directeurs politiques des 8 pays membres du G8. Ainsi à chaque rencontre, les directeurs politiques discutent et préparent les négociations qui auront lieu lors du sommet officiel. Notons que ces rencontres se font à la lumière des priorités qui auront été préalablement établies par le pays hôte du sommet.

Par conséquent, le « briefing book » rassemble en un seul document toutes les positions du Canada en lien avec les questions qui seront traitées lors de cette rencontre internationale. Notons que la majorité des rencontres politiques traite en moyenne de 10 à 15 priorités. Ainsi, si, lors d'un sommet, l'une des priorités est la crise politique d'un pays (X), le cahier de breffage doit contenir une description analytique de la situation (politique et humanitaire) du pays ainsi que les positions du Canada colligées sous la forme de points de discussions qui résument en une phrase ou deux les perceptions du pays à ce sujet. À ce stade, POL recueille les analyses de toutes les directions géographiques du MAECI interpellées par les priorités du G8, traite et prépare l'information sous forme de notes qui seront ensuite portées directement dans le « briefing book ». Mentionnons que d'autres documents doivent être insérés dans le cahier de breffage tels que des rapports en provenance des ambassades canadiennes ainsi que des dépêches journalistiques se rapportant à la situation traitée. Notons que le « briefing book » permet aux représentants canadiens de se préparer quelques jours avant les rencontres et de se mettre à jour sur chaque dossier. Fait à noter : le cahier de breffage est un document de travail préparatoire aux rencontres et n'est donc pas apporté aux réunions officielles.

2. *Les scénarios*

Les scénarios, comme le terme l'indique, sont les positions officielles du Canada qui seront explicitées par les représentants canadiens lors de la rencontre des directeurs politiques. La préparation de ce document consiste à extraire l'information la plus importante des « briefing notes » et à en faire l'analyse la plus concise et complète que possible. Le terme scénario vient du fait que, dans cette analyse d'une page ou deux, POL s'assure de mentionner tous les points importants que la ou le représentant canadien devra présenter lors de ces rencontres. Concrètement, l'on doit clairement spécifier ce que le représentant dira ou ne dira pas ainsi que préparer une liste de questions/réponses qui sera utilisée dans le cas où certaines délégations auraient des interrogations sur les positions du Canada sur certains dossiers. Étant donné l'hyper confidentialité de ces documents, même la taille et le caractère des textes sont calculés à la loupe afin de ne pas permettre aux autres délégations entourant les représentants canadiens à la table des négociations de commettre des « indiscretions ». Notons que les scénarios ne se trouvent pas dans les cahiers de breffage mais bien dans « l'executive book » que le représentant apportera avec lui à la table des négociations.

3. « *L'Executive Book* »

« L'executive book » est en quelque sorte le livre officiel qui sera utilisé lors des rencontres des directeurs politiques en prévision du sommet. « L'executive book » regroupe tous les « talking points » résumant les positions officielles du Canada ainsi que les dernières analyses reçues par les directions et ambassades au sujet des priorités traitées lors des rencontres. Les « *Talking points* » sont décrits un peu plus loin dans ce document.

4. *Les documents de politique étrangère*

Les documents de politique étrangère font partie intégrante du « *briefing book* ». Il s'agit de la revue de presse quotidienne de toutes les déclarations des représentants officiels américains en ce qui concerne la politique étrangère. Ainsi, la tâche consiste à passer en revue tous les quotidiens américains, canadiens, allemands, anglais, russes, chinois et

japonais et de recenser toutes les déclarations présentées par l'Administration américaine dans le domaine de la politique étrangère se rattachant aux priorités qui seront traitées lors des rencontres des directeurs politiques. Ce document sert à informer les représentants canadiens des dernières positions des Américains. Il s'agit plus particulièrement de préparer les représentants à poser les questions pertinentes aux représentants américains lors des rencontres qui mèneront au Sommet du G8. La raison qui explique pourquoi nous ne faisons que la revue des déclarations américaines demeure du ressort de la sous-ministre aux affaires sécuritaires. Cette demande aura été portée à notre attention directement par cette dernière.

5. Rencontre des ministres des Affaires étrangères du G8

Dans le cadre du Sommet du G8 de 2010 qui se tiendra en Ontario, POL a reçu le mandat de trouver l'emplacement de la prochaine rencontre de tous les ministres des Affaires étrangères qui prendra place juste avant le sommet. La tâche consiste à trouver un emplacement au Canada capable d'accueillir plus de 300 personnes : diplomates, interprètes et personnel de soutien qu'une telle rencontre peut exiger. Notons que le choix n'a pas encore été fait, mais une liste d'endroits susceptibles de répondre à tous les critères de sélection est sur le point d'être présentée aux représentants canadiens. Parmi les critères figurent la sécurité, l'emplacement géographique, la distance pour les délégations étrangères, la disponibilité d'aéroports et le coût des opérations.

6. Mandats sporadiques

À travers les tâches précédemment mentionnées, la direction a également confié au stagiaire certains mandats d'ordre analytique. Ainsi, en prévision d'une rencontre avec les représentants du Département d'État américain, la direction exigea l'élaboration d'un curriculum complet de la nouvelle directrice américaine de la planification des politiques. Il s'agissait ainsi de dresser le parcours professionnel et universitaire de la personne ainsi que de dresser certaines hypothèses en ce qui concerne les actions qu'elle serait susceptible de prendre en regard avec ses orientations politiques. Ce portrait analytique de la personne en question était principalement fait dans le but de préparer les représentants canadiens à la

rencontre avec le personnel du Département d'État américain et consécutivement avec la direction de la planification des politiques américaines.

Présentation de l'organisation

La position de la Direction de la Planification des Politiques (POL) occupe une place centrale au sein du MAECI. La direction en question fait partie intégrante du secteur Politique et Planification Stratégique (PFM). Sous la direction PFM se trouve la division de la Planification des Politiques (POD) comprenant à son tour deux directions : la Direction de la Recherche en Politiques (POR) et la division POL.¹ La position centrale qu'occupe POL au sein du MAECI s'explique par le fait que la direction en question est considérée comme un centre de traitement et d'analyse des politiques étrangères du MAECI. Concrètement et selon le rapport de performance de la Direction de la Planification des Politiques (POL), cette dernière assure la réalisation de trois grands objectifs au sein du MAECI :²

- La direction contribue au développement des priorités de politique étrangère et fournit des conseils au ministre, au sous-ministre et à la haute direction, et ce, au niveau des grandes orientations politiques du ministère, de ses objectifs à court terme et dans les domaines où il serait susceptible d'y avoir des lacunes au niveau du développement des politiques.
- La direction contribue à divers exercices de planification départementale stratégique et autres projets spéciaux.
- POL développe et exécute des stratégies de sensibilisation, telles que des discussions de planification des politiques avec d'autres pays ainsi que des présentations destinées à divers auditoires.

¹ Voir en annexe la structure de PFM.

² Review and responsibilities, PMP online,

<https://sigapps/pmonline/review/reviewresponsibilities.aspx>, page consultée le 30 mai 2009

C'est donc dans cet environnement que le stagiaire a eu l'opportunité d'évoluer aux rythmes des priorités de la direction en matière de politique étrangère canadienne.

Historique du ministère³

La politique étrangère canadienne fut pendant près d'un demi-siècle sous le parapluie britannique, et ce, dès la création de la Confédération en 1867. Pendant cette période, le gouvernement canadien a pris conscience de l'impact que peuvent procurer les relations internationales sur un pays. C'est avec l'arrivée de Sir Wilfrid Laurier que fut créée la première cellule gouvernementale vouée aux relations diplomatiques : le ministère des Affaires extérieures. C'est dans un local très modeste situé au-dessus d'un salon de coiffure que le corps diplomatique canadien a vu le jour. Toutefois, la création de cette entité s'est faite dans un environnement contestataire opposant les partisans de l'Empire britannique aux partisans d'un Canada autonomiste. Cette situation a perduré jusqu'à l'arrivée de William Lyon Mackenzie King en 1921, alors fier partisan d'un Canada indépendant. Ce dernier apporta des changements importants au sein de l'organisation qu'étaient les Affaires extérieures en s'efforçant de recruter les meilleurs candidats, tels que O.D. Skelton, et susceptibles d'être bénéfiques pour le gouvernement canadien.

L'arrivée de Mackenzie King au pouvoir a permis au Canada de connaître une forte expansion de ses représentations diplomatiques à l'étranger, et ce, avec l'ouverture d'un bureau à Genève, à Tokyo, à Paris et à Washington. Par contre, c'est plus particulièrement lors de la Deuxième Guerre mondiale que le gouvernement canadien a connu sa plus forte expansion passant de 7 représentations à 26 en 1946 et 44 en 1948. Notons que l'année 1948 fût marquée par la nomination de Lester B. Pearson à titre de Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Ce dernier a été à la source de plusieurs grands changements structurels au sein de l'organisation tels que la création de nouvelles directions et de nouvelles représentations à l'étranger.

³ Historique du MAECI, www.dfait-maeci.gc.ca/departement/history/history-fr.asp, page consultée le 6 mai 2009

C'est en 1993 que le ministère des Affaires extérieures a été rebaptisé « ministère des Affaires Étrangères et Commerce International (MAECI) ». Par contre, c'est en décembre 1993 que le gouvernement libéral de Paul Martin a décidé de séparer le MAECI en deux entités distinctes soit le côté commercial (MINT) et le côté des affaires étrangères (MINA).

Description de l'organisation

*Mandat et rôles de l'organisation*⁴

Le mandat principal du MAECI est sans aucun doute la gestion de la politique étrangère du Canada ainsi que les relations diplomatiques avec les autres pays de la communauté internationale, et ce, en incluant les domaines du développement et du commerce international et en excluant le champ d'expertise des autres ministères. Les champs d'expertise qui relèvent officiellement du ministère sont la sécurité et la paix, le commerce et les échanges internationaux, les relations diplomatiques et consulaires ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre du droit international applicable au gouvernement canadien.

En termes de responsabilités, le ministère s'affaire à promouvoir les intérêts canadiens, et ce, à travers une approche pangouvernementale par les politiques d'affaires étrangères et commerciales. De plus, l'organisation fait la promotion du commerce et des échanges internationaux à travers des ententes commerciales et des investissements bilatéraux, tout en promouvant le développement accru de la science et de la technologie. Par ailleurs, le ministère offre un service de passeports et consulaire à tous les citoyens canadiens ainsi qu'une multitude d'informations pour les citoyens voulant partir à l'étranger.

Le 1^{er} juin 2009 a marqué le 100^e anniversaire de la création du ministère. Cette date est significative pour le gouvernement et représente plus de cent ans de transformations et d'innovations. De plus, il est à noter que la transformation reste au cœur des priorités du ministère. En 2008, le ministère a amorcé un processus d'amélioration continue dans le but de

⁴ Ministère des Affaires Étrangères et Commerce International (MAECI), *Rapport sur les plans et les priorités 2008-2009*, 90 pages, 2008-2009

moderniser encore plus l'organisation. Ainsi, le ministère a décidé d'examiner tous les facteurs internes et externes pouvant influencer les activités et le processus décisionnel du MAECI. En ce qui a trait aux facteurs internes, le MAECI cible l'engagement du gouvernement à devenir un chef de file dans les affaires internationales, la nécessité de renouveler les pratiques et les activités du ministère, le remplacement du personnel vieillissant ainsi que l'engagement progressif des compagnies canadiennes à l'étranger. Pour ce qui est des facteurs externes, le ministère s'investit dans les dossiers tels que les nouvelles puissances en Asie, les menaces terroristes, les changements climatiques et les États fragiles.

Sur le terrain, le gouvernement du Canada a une présence officielle dans plus 313 emplacements dans le monde. De plus, le pays offre des services consulaires dans plus 477 postes et dispose d'une représentation diplomatique dans 22 organisations internationales. Présentement, le gouvernement canadien compte plus de 8 311 représentants à l'étranger ainsi que leurs familles. Par ailleurs, le ministère offre aussi un service commercial aux petites et moyennes entreprises canadiennes. Pour ce faire, le gouvernement compte plus de 33 bureaux régionaux. Ces bureaux offrent un service-conseil aux entreprises canadiennes leur permettant de bénéficier des informations sur les stratégies d'exportation, sur les marchés étrangers ainsi que sur la dynamique commerciale actuelle hors Canada.

Description de l'organigramme du MAECI⁵

La haute direction du MAECI est composée du ministre des Affaires étrangères et du ministre du Commerce international et chacun est responsable de son propre ministère. On retrouve également les sous-ministres et les sous-ministres délégués qui sont responsables d'appuyer les ministres dans le processus décisionnel de l'organisation. Notons que le sous-ministre des Affaires étrangères a été nommé sherpa pour le Sommet du G8.

On retrouve également les sous-ministres adjoints (SMA) qui ont la responsabilité d'élaborer les politiques qui assureront l'obtention des résultats stratégiques précédemment établis par la haute

⁵ *Idem.*

direction. En bref, les SMA sont responsables de la coordination des opérations répondant aux priorités du Ministère.

À son niveau, POL travaille avec la SMA (directrice politique) responsable des dossiers sur la sécurité internationale pour le processus du G8. Mme Colleen Swords agit à titre de directrice des politiques lors des rencontres qui ont lieu avant le sommet officiel⁶ ainsi qu'à titre de sous-ministre aux affaires sécuritaires.⁷ Les SMA du côté commercial sont responsables des secteurs et des rôles suivants : politique commerciale et négociation, négociateurs commerciaux en chef, investissement/innovation, opérations mondiales et délégué commercial en chef, affaires consulaires, ressources humaines, finances et activités ministérielles et directeur financier. Pour ce qui est du côté affaires étrangères, les SMA sont responsables des secteurs et des rôles suivants : politique et planification stratégique, sécurité internationale et directrice politique, enjeux mondiaux, Amérique du Nord, Stratégie pour les Amériques, Groupe de travail sur l'Afghanistan, relations bilatérales, conseiller juridique et plateforme internationale.

Le Sommet du G8

Depuis 1975, les chefs d'État des gouvernements représentant les plus puissantes démocraties industrialisées se rencontrent afin de discuter et de gérer les dossiers économiques et sécuritaires de l'heure.⁸ Lors de la première rencontre du G8 à Rambouillet en France, six pays étaient au rendez-vous : France, États-Unis, Grande-Bretagne, l'Allemagne, le Japon et l'Italie. Le Canada joindra les rangs de cet événement lors du Sommet de Puerto Rico, en 1976.

Ce sommet se tient chaque année sur le territoire de l'un des membres du G8. Le cycle rotationnel déterminant le pays hôte du sommet chaque année est le suivant : France, États-Unis, Angleterre, Russie (depuis 2006), Allemagne, Japon, Italie et Canada.⁹ Notons que le pays hôte du sommet est en mesure de proposer l'agenda des négociations. Les sherpas de chaque pays et

⁶ Référence aux rencontres des directeurs politiques du G8 précédemment mentionnées dans le texte.

⁷ Notons que POL se rapporte directement à PFM alors que pour le G8, POL se rapporte à IFM

⁸ University of Toronto, *What is the G8?*, www.g8.utoronto.ca, page consultée le 20 mai 2009

⁹ *Idem.*

les directeurs politiques se rencontrent sur une base régulière pour discuter de l'agenda qui sera traité lors des négociations officielles.

En ce qui a trait aux intérêts canadiens, le Sommet du G8 représente un forum parfaitement agencé pour faire avancer les priorités canadiennes en matière de politique étrangère telles que l'Afghanistan, l'Haïti et le Soudan.¹⁰ De plus, le G8 offre au Canada l'opportunité de traiter des dossiers clés, tels que l'Iran et la Corée du Nord.¹¹

Le processus politique du G8

La rencontre des ministres des Affaires étrangères¹²

Tel que mentionné précédemment, les ministres des Affaires étrangères se rencontrent deux fois par année. Une fois avant le sommet officiel et une seconde fois en marge de la rencontre officielle des chefs d'État, à l'Assemblée Générale des Nations Unies, à New York. De plus, la rencontre des ministres est précédée par trois ou quatre rencontres des directeurs politiques du G8 qui traitent des dossiers en matière de sécurité internationale. Les rencontres des ministres sont basées principalement sur deux catégories : les situations régionales et les principaux enjeux mondiaux. De plus, certains points restent récurrents au sein des négociations, tels que la situation au Moyen-Orient, l'Afghanistan, l'Iran, la non-prolifération nucléaire, le terrorisme, la criminalité transnationale et le maintien de la paix. En ce qui a trait aux dossiers régionaux, ces derniers apparaissent sporadiquement sur l'agenda, et ce, dépendamment de la situation politique qui prévaut dans les pays en crise tels que Sri Lanka, le Myanmar ou certains pays du continent africain.

En ce qui a trait à la portée du sommet et à sa capacité d'influencer certains dossiers, le G8 permet, de par ses négociations, d'influencer les activités et le processus décisionnel de certaines institutions internationales telles que les Nations Unies et l'OTAN. Malgré l'environnement de

¹⁰ G8 FMs/PDs Processes, drafted by Alex McNiven, April 28, 2009

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

travail cohérent, certaines tensions demeurent au sein de l'institution. En effet, malgré les efforts constants des ministres des Affaires étrangères pour obtenir un consensus lors des rencontres, la Russie semble se montrer parfois récalcitrante sur certains dossiers, tels que l'intervention dans les affaires internes des pays en crise ainsi que leur allégeance totale au principe de non-ingérence. De plus, certaines tensions se sont fait sentir lors des événements en Géorgie, en 2008, alors que la Russie aura été accusée d'avoir violé la souveraineté territoriale et l'intégrité d'un autre État. L'historique de la Russie au sein de l'institution marque encore l'imaginaire des membres du G8 :

From then on, membership in the Group of Seven or G7, was fixed, although 15 developing countries' leaders met with the G7 leaders on the eve of the 1989 Paris Summit, and the USSR and then Russia participated in a post-summit dialogue with the G7 since 1991. Starting with the 1994 Naples Summit, the G7 met with Russia at each summit (referred to as the P8 or Political Eight). The Denver Summit of the Eight was a milestone, marking full Russian participation, giving birth to the Group of Eight, or G8 (although the G7 continued to function along side the formal summits). At the Kananaski Summit in Canada in 2002, it was announced that Russia would host the G8 Summit in 2006, thus completing its process of becoming a full member.¹³

En terme pratique, les ministres ont la capacité juridique de mettre en place plusieurs initiatives émanant des rencontres politiques telles que le Groupe de Travail «*G8 Rule of Law Conference*», à Berlin en 2007. De plus, certaines initiatives peuvent être mises de l'avant avec la collaboration d'acteurs externes à l'institution. En effet, en 2007 le ministre allemand des Affaires étrangères avait convié les ministres des Affaires étrangères de l'Afghanistan et du Pakistan afin de discuter de la situation qui prévalait dans la région. De cette rencontre fût créé le «*G8 Afghan-Pakistan Initiative*». De plus, pour faire suite à cette initiative, le ministre italien des affaires étrangères prit la décision en 2009 d'inviter d'autres pays de la région à se joindre à cette initiative afin de mieux saisir toutes les ambiguïtés de ce conflit. Parmi les États conviés, on retrouve l'Iran, l'Inde, la Chine, l'Arabie Saoudite, l'EAU, la Turquie et l'Égypte. Cette année, la rencontre des ministres se tiendra à Trieste du 25-27 juin 2009. De plus, tel que mentionné précédemment, une rencontre est prévue le 26 juin avec les autorités afghanes et pakistanaises et les ministres des Affaires étrangères du G8.

¹³ University of Toronto, *What is the G8?*, www.g8.utoronto.ca, page consultée le 20 mai 2009

Les rencontres des directeurs politiques

Depuis le début de l'année, les directeurs politiques du G8 se sont rencontrés deux fois à Venise en février, à Taormina (Sicile) en avril dernier et les 8 et 9 juin dernier à Rome.

Tel que mentionné précédemment, les directeurs politiques discutent de l'agenda qui aura été déterminé par le pays hôte du sommet. Cette année, l'Italie sera l'hôte de cette rencontre officielle et voici l'agenda sur lequel les autorités italiennes ont décidé de se concentrer en 2009¹⁴ :

Situations régionales

- Iran
- Afghanistan et Pakistan
- Corée du Nord
- Moyen-Orient
- Myanmar
- Sri Lanka
- Yémen
- Grand Moyen-Orient et l'Afrique du Nord
- Afrique
- Somalie
- Soudan
- Grands Lacs
- Zimbabwe
- Afrique de l'Ouest
- Caucase

¹⁴ G8 Foreign Ministers' Meeting – Chairman's Statement (Trieste, 26 June 2009), http://www.g8italia2009.it/G8/Home/News/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_1199898987431.htm, site consulté le 19 juin 2009

Enjeux mondiaux

- Non-prolifération, Instrument de désarmement et l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire
- Contre-terrorisme
- Crime organisé transnational
- Maintien de la paix / consolidation de la paix
- Piraterie

Pour des raisons de confidentialité, on ne peut présenter les positions du Canada sur les enjeux précédemment mentionnés. Toutefois, on peut constater que certains dossiers demeurent d'actualité, d'année en année. Les dossiers tels que l'Afghanistan/Pakistan, l'Iran ou même la Corée du Nord demeurent extrêmement importants pour la communauté internationale et pour le gouvernement du Canada. Certains dossiers s'ajoutent sporadiquement à l'agenda des discussions tels que certaines crises en Afrique ou ailleurs dans le monde. De plus, l'ampleur qu'aura prise la piraterie sur les côtes somaliennes ainsi que le kidnapping prendra aussi beaucoup de place lors des discussions du sommet.

Le Sommet du G8 sous la présidence canadienne (2010)¹⁵

Le Canada sera l'hôte du prochain G8 en 2010. Cette occasion est marquante pour le pays puisque ce dernier sera en mesure d'influencer l'agenda des discussions qui auront lieu lors de ce sommet. Ainsi, plusieurs facteurs influenceront le choix des priorités du Canada à cette occasion tels que sa politique étrangère du moment et l'implication du pays à l'étranger dans les dossiers traités lors du dernier sommet en 2009. Certains dossiers demeurent très importants pour le Canada, et certainement qu'il sera en mesure d'influencer les discussions dans le dossier de la non-prolifération nucléaire. Dans une perspective plus pratique que théorique, les prochains paragraphes expliquent les étapes qui mènent à l'élaboration des « briefing books » utilisés dans le processus politique menant au Sommet du G8.

¹⁵ *Idem.*

Processus d'élaboration d'un « briefing book ¹⁶ »

L'élaboration du « briefing book » est cruciale pour la préparation en vue des rencontres des directeurs politiques. Tel qu'indiqué au début de ce rapport, le « briefing book » compile toutes les analyses et les rapports des sujets traités lors des rencontres politiques. Étant donné l'ampleur du travail que représente l'élaboration d'un tel document, POL a conçu un tableau¹⁷ déterminant toutes les étapes menant à l'élaboration du document en question. Les prochains paragraphes en dévoilent toutes les étapes pratiques.

1. Consultation avec la sous-ministre

À cette première étape, une rencontre est tenue entre POL et la sous-ministre chargée des dossiers en matière de sécurité internationale. Celle-ci sera la représentante du Canada lors des rencontres des directeurs politiques. Ainsi, cette étape représente pour POL l'occasion de préciser et de clarifier tous les détails entourant la confection du « briefing book » avec la sous-ministre et ses assistants. À cette occasion, les parties s'entendent sur tous les points qui seront traités lors de la rencontre autant au niveau du contenu du document que de la logistique de la rencontre.

2. Appel général aux directions

L'appel général aux directions se veut l'étape lors de laquelle POL demande aux groupes de travail du MAECI de faire parvenir une analyse (brief) complète de la situation de chaque pays et de chaque enjeu qui seront traités lors de la rencontre. Par exemple, pour le dossier d'un pays (X), on fait parvenir une demande officielle au groupe de travail responsable de ce pays afin que ce dernier fournisse à POL une analyse claire et spécifique sur l'état de la situation dans le pays en question. À cette étape, on laisse aux directions environ une semaine pour faire l'analyse et

¹⁶ Critical path to Rome, Italy (8-9 June 2009), drafted by Raphaël Benoît-Goyette and Jessica Davis approved by Barbara Martin, May 2009

¹⁷ Voir le tableau (Critical path) en annexe

remettre leur rapport. Durant cette période, un rappel amical est envoyé aux groupes de travail afin de s'assurer qu'ils respectent l'échéancier prévu.

3. Les requêtes pour les bilatérales

Durant les rencontres des directeurs politiques, une partie de cet événement est consacrée aux rencontres bilatérales sur plusieurs dossiers distincts. Ces rencontres sont habituellement dirigées par chacun des membres du G8, et ce, sur tous les dossiers cruciaux tels que l'Afghanistan, le Pakistan, la piraterie sur les côtes somaliennes etc... À cette étape, le directeur adjoint ainsi que la directrice de POL s'occupent de faire l'analyse et la rédaction des positions qui seront présentées lors des rencontres bilatérales.

4. Mise en forme des « briefs »

Une fois les analyses recueillies, POL doit lire et corriger toutes les analyses. Il s'agit donc à cette étape de formater les textes selon les critères établis par les représentants ainsi que de s'assurer de leur qualité. Une fois les textes revus et corrigés, ils sont incorporés au « briefing book ».

5. Les scénarios et les points de discussion

À cette étape, il s'agit d'écrire les scénarios qui se retrouveront dans « l'executive book ». Les scénarios sont en quelque sorte un résumé tiré des « briefs » reçus précédemment. Ces scénarios sont les positions officielles que les représentants présenteront lors des négociations. Les points de discussion résument en une seule phrase les positions du Canada sur chaque dossier. Ainsi, pour un dossier par exemple, il peut y avoir plusieurs points exprimant l'opposition ou l'accord du pays sur les sujets traités. Ainsi, en une phrase ou deux, l'analyste doit résumer ce que le Canada défend sur tous les dossiers. Par exemple : *« Nous reconnaissons l'indépendance du pays X, mais n'appuyons pas telle politique de ce dernier. »*.

6. Approbation de la directrice

Chaque étape doit être acceptée par la directrice du département. Il s'agit pour cette dernière de relire tous les documents et d'en approuver le contenu. Une fois la correction terminée, l'équipe doit intégrer tous ses commentaires aux documents qui se retrouveront dans le « briefing book » et « l'executive book ».

7. Le document sur la politique étrangère américaine

Tel que déjà mentionné dans la présentation des tâches, le document de politique étrangère américaine est intégré au « briefing book » dans le but de faire connaître à la représentante du Canada les dernières positions des États-Unis en matière de politique étrangère.

8. Dernière rencontre entre POL et la sous-ministre

Cette dernière rencontre vise à orienter les deux parties sur les dernières mises à jour de la rencontre à venir. Il s'agit aussi d'une occasion pour POL d'orienter la représentante sur le contenu final du document officiel. Une fois cette rencontre terminée et l'approbation finale obtenue de la directrice sur le contenu du « briefing book », POL achemine le document vers les imprimantes du ministère. Une fois le document imprimé, il est remis à la représentante une journée ou deux avant son départ afin qu'elle puisse en assimiler le contenu.

Résultats

À cette étape, il est important de mettre en perspective ce qui a été présenté et appris lors du stage au sein de la Direction de la Planification des Politiques (POL). Ainsi, puisque la majorité de ce qui a été fait lors du stage fut consacrée à l'élaboration du cahier de breffage, les prochains paragraphes se consacreront sur les points forts et les défis éprouvés lors de la rédaction du document en question.

Le cahier de breffage représente un défi de taille pour l'équipe d'analystes de POL. En peu de temps, on doit répertorier, analyser et colliger une masse d'informations et en faire un document cohérent, clair et précis pour des fins diplomatiques.

Ainsi, tel que déjà indiqué, le « briefing book » comprend toutes les analyses et les rapports des sujets traités lors des rencontres politiques des directeurs politiques ainsi que des ministres des Affaires étrangères du G8. Par conséquent, le premier défi des analystes est de récolter toute cette information à temps. L'importance de la planification prend tout son sens lors d'un projet comme celui-ci. En effet, chaque journée et chaque heure sont comptées afin de remettre à temps le document aux représentants. Par contre, les analystes ont été parfois contraints de gérer certaines situations hors de leur contrôle.

Par exemple, certaines directions n'envoyaient pas à temps les notes (briefs) où certains « briefs » n'étaient pas à jour ou manquaient carrément d'informations cruciales. À ces moments, il fallait obligatoirement s'adapter à la situation et entrer en contact avec la direction fautive. Ainsi, une critique est faite plus particulièrement à la gestion de l'information au sein du ministère.

Ainsi, puisque la majeure partie des mandats des groupes géographiques tourne autour de l'élaboration d'analyses sur tous les pays du monde et de leur évolution au sein de la communauté internationale, il serait nécessaire et sans aucun doute pratique de regrouper toute cette information en ligne afin que des directions telles que POL puisse récupérer cette information sans nécessairement passer par l'entremise d'individus. Ainsi, si les groupes géographiques pouvaient mettre en ligne toutes leurs analyses de tous les pays tout en gardant ces analyses à jour, il serait plus facile pour les directions s'occupant d'événements, tels que le G8, de colliger l'information sans rencontrer le problème précédemment mentionné. Par ailleurs, il est intéressant de mentionner que l'initiative a été mise de l'avant par le groupe Innovation et que certains groupes géographiques ont amorcé cette initiative. Par contre, il reste à voir si ces analyses seront mises à jour quotidiennement, et ce, rigoureusement.

Un autre défi que POL a dû relever durant l'élaboration du document concerne les changements de dernière minute dans l'agenda ou dans la logistique de l'événement. Ces changements inattendus sont malheureusement hors du contrôle des analystes qui travaillent à ces dossiers. Ainsi, si un sujet s'ajoute à l'agenda une semaine avant la rencontre, les analystes doivent s'adapter à la situation tout en s'assurant de respecter les délais. Il s'agit ici de ne pas laisser de place à l'erreur et de bien évaluer toutes les étapes qui sont en mesure de l'être.

Conclusion : de la théorie à la pratique

À la lumière de cette expérience au sein du Département de la Planification des Politiques (POL), l'auteur de ce rapport peut sans aucun doute affirmer que son stage aura été des plus formateurs. Le fait d'avoir été initié au processus politique menant au Sommet du G8 en Italie lui aura permis de prendre conscience de l'énormité de la tâche que représente l'organisation d'un tel événement. Tout au long de ce rapport, l'on a pu bien saisir chaque étape nécessaire à la préparation d'un sommet. L'on a pu bien saisir ce que représentent les rencontres des directeurs politiques et des ministres des Affaires étrangères du G8 ainsi que l'élaboration des documents officiels qui accompagnent les représentants à chacune de ces séances de travail.

Au niveau personnel et professionnel, l'auteur de ce rapport peut sans hésiter affirmer que ce stage aura été une opportunité extraordinaire qui lui permet d'élever ses capacités d'analyse à un niveau supérieur. En effet, puisque la majorité des tâches au sein de POL exige une capacité d'analyse, il a pu tout au long de ses cinq mois de stage s'améliorer grandement dans ce domaine. De plus, cette formation pratique lui aura donné l'occasion d'approfondir ses connaissances en ce qui a trait la compréhension des activités et la structure du MAECI. Par ailleurs, l'expérience tirée de l'élaboration du « briefing book » est sans conteste très importante puisque le même processus analytique et administratif s'applique à toutes les autres rencontres internationales faites par les représentants canadiens à l'étranger.

Le stage offert par l'ENAP est sans aucun doute une précieuse occasion pour le stagiaire de parfaire et d'approfondir ses connaissances dans son domaine de spécialisation. Pour l'auteur de ce rapport, le stage obtenu au MAECI aura été le maillon de la chaîne qui lui aura permis de

relier le monde académique au monde professionnel. En effet, ce stage lui a permis de s'introduire directement dans un environnement de travail tangible et d'y progresser au rythme des mandats qui lui ont été confiés. Cette expérience a véritablement complété sa formation reçue tant au premier cycle en relations internationales que dans le cadre de sa maîtrise en administration publique.

Bibliographie

Historique du MAECI, www.dfait-maeci.gc.ca/departement/history/history-fr.asp, page consultée le 6 mai 2009

Ministère des Affaires Étrangères et Commerce International (MAECI), *Rapport sur les plans et les priorités 2008-2009*, 90 pages, 2008-2009

University of Toronto, *What is the G8?*, www.g8.utoronto.ca, page consultée le 20 mai 2009

G8 FMs/PDs Processes, texte écrit et publié par Alex McNiven, Ottawa, 28 avril, 2009

Ministerio degli Affari Esteri, *G8 Foreign Ministers' Meeting – Chairman's Statement (Trieste, 26 June 2009)*, http://www.g8italia2009.it/G8/Home/News/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_1199898987431.htm, page consultée le 19 juin, 2009

Critical path to Rome, Italy (8-9 June 2009), drafted by Raphaël Benoît-Goyette and Jessica Davis approved by Barbara Martin, May 2009

Review and responsibilities, <https://sigapps/pmonline/review/reviewresponsibilities.aspx>, page consultée le 30 mai 2009

Annexe

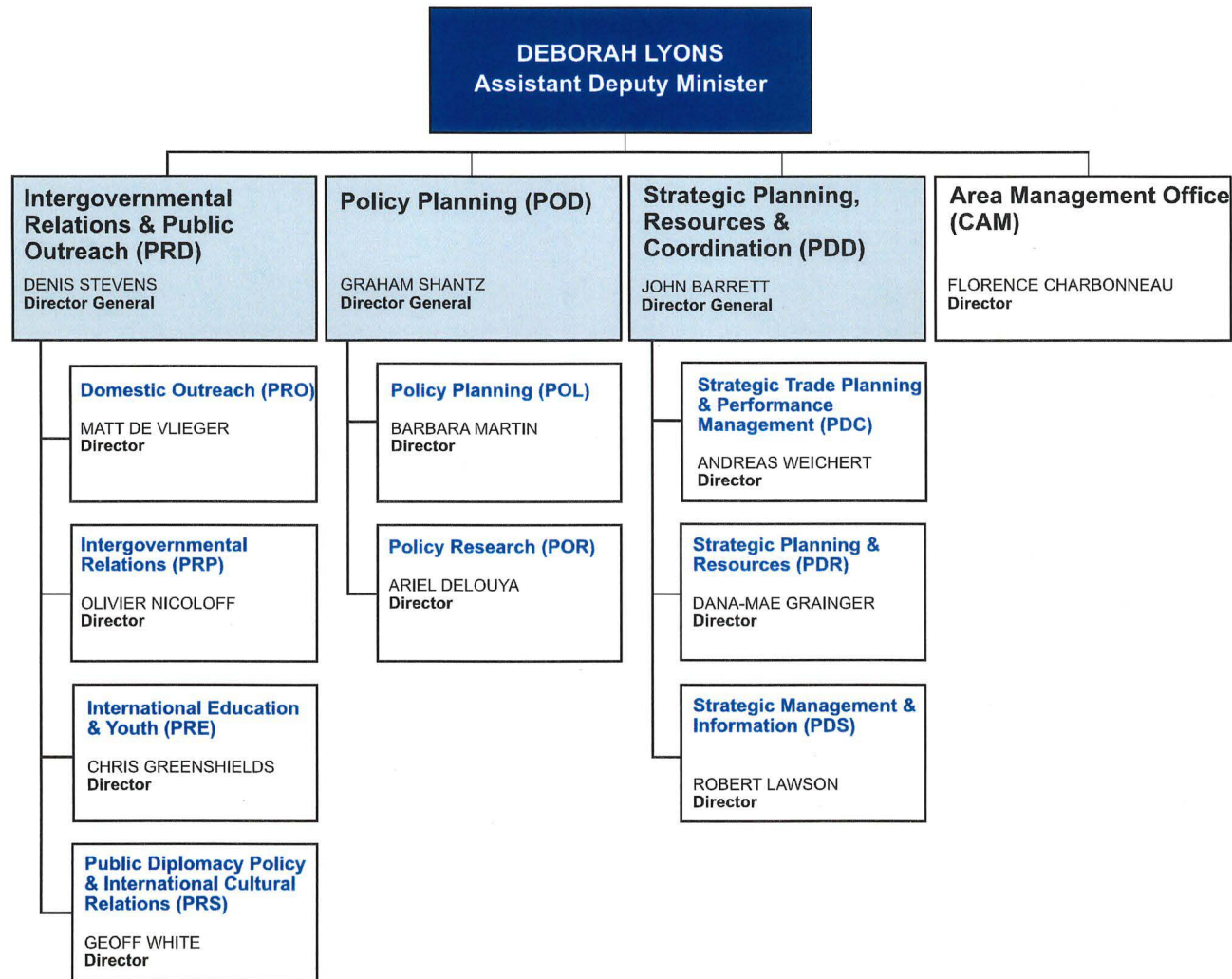
1. Structure de PFM (Strategic Policy and Planning)
2. Les dix étapes à suivre pour rédiger un document d'information destiné à un cahier d'information



Strategic Policy and Planning (PFM)

PRD POD PDD CAM

Current as of 2009-06-10



LES DIX ÉTAPES À SUIVRE POUR RÉDIGER UN DOCUMENT D'INFORMATION DESTINÉ À UN CAHIER D'INFORMATION

**À IMPRIMER ET À CONSERVER*

II FAUT SUIVRE LES ÉTAPES 1 À 9 AVANT LA DATE D'ÉCHÉANCE FIXÉE DANS LA DEMANDE DE DOCUMENTS D'INFORMATION

ÉTAPE 1 : UTILISER LE MODÈLE APPROPRIÉ

- Utiliser les modèles joints à la demande de documents d'information. Si les pièces jointes ne peuvent s'ouvrir, communiquer avec DCB.
- Ces modèles ont été approuvés par les clients de DCB (MINA, MINT, MSFA, USS, DMT, DMA, PST et PSA).
- Si le bon modèle n'a pas été utilisé, le document d'information sera retourné.

ÉTAPE 2 : RÉDIGER LE DOCUMENT D'INFORMATION

- Organiser l'information de façon stratégique.
- Fournir de l'information récente et pertinente pour la réunion ou l'activité visée.
- Écrire de façon claire et concise.
- Veiller à ce que le document soit complet et à ce qu'il ait une valeur ajoutée.
- Éviter les propos creux.

ÉTAPE 3 : CIBLER LES PRINCIPAUX MESSAGES À COMMUNIQUER

- Indiquer clairement la réunion à laquelle les messages principaux sont destinés. Au besoin, communiquer avec le contact principal ou la mission pour obtenir de plus amples renseignements.
- Ne pas rédiger de messages principaux s'ils ne sont pas nécessaires.
- Composer les messages à communiquer dans des termes généraux (sans mise en situation).
- Pour MINT et DMT seulement : Ne pas employer de « nous » ou de « je ». Présenter les messages à communiquer sous la forme d'aide-mémoire.

ÉTAPE 4 : EXPLIQUER LES ACRONYMES

- Éviter d'utiliser des acronymes et des abréviations.
- Expliquer la signification des acronymes dès leur première utilisation dans le texte.

ÉTAPE 5 : MENER LES CONSULTATIONS NÉCESSAIRES

- Consulter les directions ou les missions pertinentes au sujet des documents d'information.
- Inclure les données fournies par d'autres ministères, le cas échéant.

ÉTAPE 6 : VÉRIFIER LES STATISTIQUES

- Veiller à ce que les statistiques bilatérales soient approuvées par BPE.
- Les sources sont sans doute récentes, mais BPE confirmera leur exactitude.

ÉTAPE 7 : DÉTERMINER LA CLASSIFICATION DE SÉCURITÉ

- Indiquer la classification appropriée du document d'information conformément au modèle fourni.
- Pour déterminer la classification du document, consulter la page suivante : <http://intranet.dfait-maeci.gc.ca/departement/security/clasproguid-fr.asp>.
- Il faut toujours indiquer la classification de sécurité. (Les mentions *Protégé* ou *Réservé à l'organisation* ne constituent pas des classifications valables. Il faut utiliser *Protégé A*, *Protégé B*, *Protégé C*, *Confidentiel* ou *Secret*.)
- Tout document dont la cote est supérieure à *Protégé A* doit être transmis par C5.

ÉTAPE 8 : FAIRE APPROUVER LE DOCUMENT D'INFORMATION

- Obtenir l'approbation du directeur général.

ÉTAPE 9 : ENVOYER LE DOCUMENT D'INFORMATION AU CONTACT PRINCIPAL

- Envoyer le document d'information par courriel au contact principal, avec une copie aux agents énumérés dans la demande de documents d'information.
- Si des mises à jour importantes du document sont prévues en raison de réunions, d'activités, de négociations ou d'autres éléments à venir, le mentionner dans le courriel destiné à la direction responsable.

ÉTAPE 10 : EFFECTUER LES MISES À JOUR (AU BESOIN)

- Les mises à jour ne seront pas acceptées, sauf si :
 - ▶ Les changements sont importants et liés au contenu (et non à l'édition);
 - ▶ Tous les changements sont surlignés et clairement indiqués.
- ▶ Ne pas envoyer de mises à jour de façon continue.
- Si les modifications ne sont pas clairement indiquées, les documents seront retournés au rédacteur, quelle que soit la date d'échéance.
- DCB n'acceptera aucune mise à jour après la remise du cahier d'information définitif au client. L'étape suivante consiste à faire parvenir les mises à jour au contact principal, par courriel, qui le transmettra au contact de la mission. Ce dernier se chargera de coordonner la transmission de l'information au client.

IMPORTANT

Les documents d'information qui ne sont pas rédigés conformément aux instructions et aux lignes directrices susmentionnées seront retournés à la direction d'origine afin qu'elle y apporte les corrections nécessaires ou seront complètement retirés du cahier d'information.

Les instructions et les lignes directrices ont pour but d'assurer la transmission aux clients importants de documents d'information stratégiques, complets et à valeur ajoutée.

En cas de mise à jour d'un document présenté auparavant, il faut suivre chaque fois toutes les étapes susmentionnées. Il pourrait être nécessaire de modifier le contenu et le format du document afin qu'il convienne au cahier d'information visé.

