

L'odyssée transnationale

Enjeux, acteurs, sites
Une perspective minimaliste

Chalmers Larose



L'odyssée transnationale

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096
Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

CANADA et autres pays

PROLOGUE INC.
1650, boulevard Lionel-Bertrand (Québec) J7H 1N7
Téléphone : (450) 434-0306 / 1 800-363-2864

FRANCE

AFPU-DIFFUSION
SODIS

BELGIQUE

PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique

SUISSE

SERVIDIS SA
5, rue des Chaudronniers,
CH-1211 Genève 3
Suisse



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

L'odyssée transnationale

Enjeux, acteurs, sites
Une perspective minimaliste

Chalmers Larose

2008



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

*Catalogage avant publication de Bibliothèque
et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada*

Larose, Chalmers, 1964-

L'odyssée transnationale : enjeux, acteurs, sites : une perspective minimaliste

Présenté à l'origine comme thèse (de doctorat de l'auteur – Université de Montréal),
2000 sous le titre : Militantisme transnational ?.

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-1528-4

1. Organisations non gouvernementales. 2. Libre-échange. 3. Politique commerciale.
4. Contestation. 5. Organisations non gouvernementales - Amérique du Nord. I. Titre.

JZ4841.L37 2008 361.7'7 C2007-942160-1

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada
par l'entremise du Programme d'aide au développement
de l'industrie de l'édition (PADIE) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible
grâce à l'aide financière de la Société de développement
des entreprises culturelles (SODEC).

Mise en pages : ALPHATEK

Couverture – Conception : RICHARD HODGSON

Œuvre : *Ulysse et les Sirènes*,

Scène de la mythologie grecque sur vase de service à vin,
vers 480 av. J.-C., British Museum, Londres.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2008 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2008 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2008

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES	XI
INTRODUCTION	
Contestation transnationale, mondialisation et libre-échange	1
Les frontières de l'étude : enjeux, acteurs et site	8
CHAPITRE 1	
L'univers spatial des acteurs non étatiques	15
1.1. L'ancrage national	15
1.2. Modèles d'analyse des relations transnationales	20
1.3. La certitude hypertransnationale.....	30
1.3.1. Sur la société civile transnationale	34
1.4. Conceptualiser l'influence : les acteurs non étatiques et les prises de décisions internationales	36
1.4.1. L'affaire du <i>Rainbow Warrior</i> ou l'éveil d'une conscience partagée	37
1.4.2. L'euphorie antimondialisation	38
1.4.3. Comprendre la nature de l'influence politique.....	40
1.5. Perspective analytique : le transnationalisme minimal	44
Conclusion.....	48
CHAPITRE 2	
Sur le site nord-américain	
Les matrices du libre-échange.....	51
2.1. Paramètres conceptuels de la globalisation	51
2.2. Le libre-échange dans l'économie politique nord-américaine....	60
2.3. La production du libre-échange : les tergiversations canadiennes.....	65
2.3.1. La convergence politique et technobureaucratique.....	68
2.4. Ménage à trois : la conversion mexicaine au néolibéralisme	71
2.5. Le stratagème de Bill Clinton	78

CHAPITRE 3

Les chemins croisés de la contestation syndicale

dans le cadre de l'ALENA	81
3.1. Les syndicats et le libre-échange canado-américain	82
3.1.1. Le nationalisme syndical canadien	82
3.1.2. L'indifférence américaine	86
3.2. La contestation syndicale anti-ALE : une affaire canadienne	89
3.3. Ménage à trois : la dimension mexicaine	93
3.3.1. Le pragmatisme mexicain	96
3.4. Bras de fer et vent de panique au Nord	100
3.5. Les germes bénins d'une convergence transnationale	105
3.5.1. Désaccords parallèles	107
Conclusion.....	109

CHAPITRE 4

Le sursaut des environnementalistes

4.1. Un rythme à trois temps : l'émergence de la contestation environnementale en Amérique du Nord	112
4.1.1. Le Canada	112
4.1.2. Les États-Unis d'Amérique	114
4.1.3. Le Mexique	116
4.2. Des invités inattendus	119
4.3. Accords et désaccords sur le front transnational.....	122
4.3.1. Une affaire américaine	127
4.3.2. Le <i>fast-track</i> environnemental	132
4.4. Dans le feu des négociations de l'ALENA.....	134
Conclusion.....	139

CHAPITRE 5

L'apothéose transnationale

Seattle, Cancún ou la stratégie du refus global.....	141
5.1. Dans la tourmente de l'OMC	142
5.1.1. Controverse autour de la participation des ONG	145
5.2. <i>Sleepless</i> à Seattle.....	147
5.3. Sous le soleil de Cancún.....	149
5.3.1. La mosaïque étatique	151
5.3.2. Le scénario du déjà vu	153
Conclusion.....	156

CHAPITRE 6

Retour vers le futur

Processus de sécurisation en Amérique du Nord et mouvements transnationaux.....	159
6.1. Stratégies et politiques de sécurisation : fondements, bilan et perspectives	161
6.2. La production du néo-libre-échangeisme sécuritaire	169
6.3. La convergence sécuritaire.....	173
6.3.1. Une liaison dangereuse : le non-vol Montréal-Beyrouth ...	176
6.3.2. De dangereux citoyens.....	178
6.4. Considérations préliminaires	181
Conclusion.....	182
CONCLUSION	
Plaidoyer pour un transnationalisme minimal	185

ACRONYMES

ACDE	Association canadienne du droit de l'environnement
ACM	Association canadienne des manufacturiers
ACP	Afrique, Caraïbe, Pacifique
AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (Fédération américaine du travail et Congrès des organisations industrielles)
ALE	Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMI	Accord mondial sur l'investissement
ANACDE	Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement
ANACT	Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail
ATTAC	Association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens
BAN	Bureau administratif national
BEP	Border Environmental Plan
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CCA	Comité canadien d'action sur le statut de la femme
CCCE	Conseil canadien des chefs d'entreprises (Business Council on National Issues – BCNI)
CCE	Commission de coopération environnementale
CCT	Commission de coopération dans le domaine du travail
CCPM	Comité consultatif public mixte
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Commission économique pour l'Amérique latine)
CEQ	Centrale de l'enseignement du Québec
CCC	Chambre de commerce du Canada
CISL	Confédération internationale des syndicats libres
CJM	Coalition for Justice in the Maquiladoras
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement

CMHN	Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (Conseil mexicain des hommes d'affaires)
CQNT	Coalition québécoise sur les négociations trilatérales
CQOL	Coalition québécoise d'opposition au libre-échange
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CTC	Congrès du travail du Canada
CTM	Confederación de Trabajadores de México (Confédération des travailleurs du Mexique)
EDF	Environmental Defence Fund
EPA	Environmental Protection Agency
FAT	Frente Auténtico del Trabajo (Front authentique du travail)
FCEI	Fédération canadienne des entreprises indépendantes
FESEBES	Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (Fédération des syndicats d'entreprises de produits et services)
FMI	Fonds monétaire international
FOE	Friends of the Earth (Les Ami(e)s de la Terre)
FMOA	Foro México de Organizaciones Ambientalistas (Forum mexicain des organisations environnementales)
FTO	Fédération des travailleurs de l'Ontario
FTQ	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IBT	International Brotherhood of Teamsters
ILRF	International Labour Rights Fund
MODTLE	Mobilization for Development, Trade, Labor and the Environment
NADBank	Banque nord-américaine de développement
NRDC	Natural Resources Defence Council
NLRB	National Labor Relations Board
NPD	Nouveau Parti démocratique
NWF	National Wildlife Federation
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PMA	Pays les moins avancés
PNASP	Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité
PNE	Programme national énergétique
PRD	Partido de la Revolución Democrática (Parti de la révolution démocratique)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (Parti révolutionnaire institutionnel)
RCA	Réseau canadien d'action
RMALC	Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (Réseau mexicain d'action face au libre-échange)
RPC	Réseau pro-Canada

SENTRI	Secure Electronic Network for Travellers Rapid Inspection (Réseau électronique sécurisé pour l'inspection rapide des travailleurs)
TCA	Travailleurs canadiens de l'automobile
TLC	Tratado de Libre Comercio (Accord de libre-échange)
TUA	Travailleurs unis de l'automobile (United Auto Workers)
UAW	International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (Syndicat international des travailleurs unis de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole, TUA)
UE	United Electrical, Radio and Machine Workers of America
UE	Union européenne
UNT	Unión Nacional de Trabajadores (Union nationale des travailleurs)
UPA	Union des producteurs agricoles
WWF	World Wildlife Fund (Fonds mondial pour la nature)

INTRODUCTION

Contestation transnationale, mondialisation, et libre-échange

Dans l'histoire du monde européen ancien, la guerre de Troie reste un événement légendaire, un élément essentiel de la culture grecque antique. Une partie de cette histoire est racontée dans *l'Illiade* et *l'Odyssée*, deux textes écrits par le poète Homère vers 750 avant J.-C. qui retracent cette épopée extraordinaire. *L'Illiade* évoque les fondements et motifs de la guerre de Troie¹. Cette guerre fut entreprise par les Grecs à l'encontre des Troyens, à la suite de l'enlèvement d'Hélène, épouse du roi de Sparte, Ménélas, par le Troyen Pâris. L'histoire raconte qu'Hélène avait été promise à Pâris par Aphrodite, en remerciement pour le jugement du Mont Ida, lui attribuant la pomme d'or. Les rois grecs, liés entre eux par le serment de Tyndare, serment qui obligeait les prétendants malheureux à la main d'Hélène à aider celui qui l'emporterait, et soutenus par un contingent expéditionnaire puissant, décidèrent alors de mener la guerre contre Troie.

1. Pour une revue historique de la guerre de Troie, voir Poursat, J.C. (1995). *La Grèce pré-classique, des origines à la fin du VI^e siècle*, Nouvelle histoire de l'Antiquité, vol. 1, Paris, Seuil, coll. «Points Histoire». Pour une analyse plus approfondie sur le caractère épique de la guerre de Troie, se référer à Burgess, J.S. (2001). *The Tradition of the Trojan War in Homer and the Epic Cycle*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Après avoir essayé de nombreux revers afin de parachever le siège de Troie, les Grecs finissent, non sans peine, par imposer leur volonté après deux expéditions qui dureront *grosso modo* une vingtaine d'années. Cette réussite est en grande partie due à l'entrée en scène d'Ulysse, le héros et le sujet de l'*Odyssée*, second poème d'Homère. En effet, persuadé par les arguments de Ménélas et d'Agamemnon, Ulysse quitte Ithaque, île dont il est le roi, pour prendre part à la guerre dans le camp achéen – alors qu'une prophétie lui avait prédit un retour plein d'embûches. C'est, par ailleurs, Ulysse qui eut l'idée du cheval de Troie. Des guerriers grecs furent dissimulés dans un grand cheval de bois, déguisé en offrande à Poséidon, dieu grec des mers et des océans. La flotte grecque feignit de se retirer, abandonnant le cheval sur la plage. En signe de victoire, les Troyens firent entrer le piège dans leurs murs. Croyant la guerre terminée, ils se réjouirent. La nuit venue, les guerriers grecs sortirent du cheval et ouvrirent les portes. Troie fut pillée, les membres de la famille royale tués ou emmenés en esclavage. Ménélas put enfin ramener Hélène à Sparte, vingt ans après son enlèvement. Lors du combat, Achille fut blessé au talon, par une flèche lancée par Pâris, et mourut.

Dans l'*Odyssée*, Homère raconte l'épopée du retour d'Ulysse à Ithaque après la chute de Troie. Ce qui est fondamental dans le récit proposé par Homère, c'est qu'en dépit de la victoire des Grecs, Ulysse mit près de 15 ans pour retrouver Ithaque. Ce qui *a priori* devait s'annoncer comme une balade dans le parc se révéla une entreprise cauchemardesque. Car le héros rencontra sans arrêt des obstacles de toutes sortes, incluant des tempêtes et de nombreux autres pièges que les dieux avaient dressés ; il fut notamment maintenu en captivité sur l'île de la nymphe Calypso. L'*Odyssée* nous promène donc dans un monde peuplé de créatures étranges, surhumaines, sinon monstrueuses, comme les chevaux du soleil, les cyclopes, les sirènes, tout un monde intermédiaire entre le divin et l'humain.

Le parallèle est frappant avec l'épopée transnationale des acteurs non étatiques à l'époque contemporaine. Accélééré depuis la consolidation de la mondialisation, ce périple transnational incarne plus que tout autre chose une traversée à la manière d'Ulysse dans l'*Odyssée* d'Homère. Alors que le potentiel transnational de ces acteurs se renforce avec le processus mondialisant, le sentier qui mène au site transnational demeure encore et toujours parsemé d'embûches. Pour cette raison, le mouvement des acteurs non étatiques du théâtre national vers le site transnational de contestation est une longue et scabreuse odyssée. Ce pan qui est fondamental à la compréhension des diverses manifestations de la politique internationale à l'heure de la globalisation mérite qu'on s'y attarde, ne serait-ce que pour en déceler les tenants et aboutissants.

En effet, avec l'apparition du concept de globalisation dans l'orbite de l'analyse sociale contemporaine, on entre définitivement dans un processus de bifurcation en ce qui a trait à la manière d'appréhender le système international contemporain. Tant au plan économique, politique, social,

culturel que scientifique, l'innovation frappe à nos portes à un rythme effréné, balayant sur son passage les réflexes d'un autre âge et installant sa propre manière de conjuguer le réel. À en juger par leur magnitude, les transformations qui se sont produites dans le système international ont la capacité de durer, du fait qu'elles modifient le temps, brisent les espaces et révolutionnent les comportements. D'une manière ou d'une autre, elles réussissent à instaurer des croyances nouvelles. Le keynésianisme a rempli ce rôle après la Seconde Guerre mondiale; le néolibéralisme prendra sa relève dans le contexte de l'après-guerre froide. En ce sens, l'étude des transformations économiques se révèle donc être de première importance, ne serait-ce que pour repérer leur signification politique, c'est-à-dire la manière dont elles modifient les relations de pouvoir, la nature des luttes politiques et les enjeux sociaux.

Dans une certaine mesure, cette transformation radicale est largement attribuable au rôle de plus en plus grandissant affiché par les acteurs non étatiques sur la scène politique mondiale. En effet, au tout début des années 1970, les organisations non gouvernementales, principalement les entreprises multinationales, se sont installées comme nouveaux acteurs dans le système international. Les activités internationales de ces groupes ont été rapidement, mais timidement, scrutées par certains observateurs intéressés par la question. Leur implication croissante dans les espaces et enjeux qui n'ont pas une inscription nationale précise a suscité un vibrant appel à un ensemble de réflexions sur la nécessité d'un décentrage du regard étato-centré traditionnellement porté sur les affaires mondiales. Dans un contexte où les enjeux de nature globale interpellent graduellement les acteurs non étatiques, où les loyautés émergentes échappent de plus en plus au contrôle strict des États et où les gouvernements sub-nationaux s'activent à jouer un rôle grandissant sur l'échiquier international, la forteresse étatique s'est en réalité montrée de plus en plus chancelante et perméable. Pour beaucoup, l'utopie kantienne de voir enfin l'arrêt de cette concentration stable des pouvoirs entre les mains des États, qui a commencé avec le Traité de Westphalie en 1648, était en voie de se matérialiser.

Mais parler de globalisation, c'est aussi et surtout faire état de la nature et de l'importance prise par le commerce international dans la politique des États et comme enjeu de puissance. Les relations commerciales internationales s'organisent aujourd'hui à partir de vecteurs nouveaux. Du fait de la globalisation, les idées et pratiques néolibérales se sont répandues dans les sociétés industrialisées; le capital de même que les mécanismes de production ont acquis un très haut degré de mobilité, et les corporations multinationales ont augmenté leur capacité à étendre leur influence et leurs opérations dans les coins les plus reculés du globe. De par le triomphe du paradigme économique néolibéral au sein des corporations transnationales et des bureaucraties gouvernementales, le commerce international s'affirme plus que jamais comme une pomme de discorde dans la politique internationale et nationale.

La rationalité économique qui sous-tend la globalisation est portée, entre autres, par une nécessité de remodeler l'infrastructure capitaliste. Et l'un des mythes qui accompagnent cette restructuration reste la libéralisation des frontières, qu'on ne cesse de présenter comme un tremplin vers l'augmentation du volume des échanges commerciaux. Au nom de la liberté de commercer, et pour ou contre la logique mercantile, se justifient les joutes sociales contemporaines. La restructuration économique mondiale – ajoutée à la formation de blocs économiques régionaux, principalement axés sur la philosophie du libre-échange et la politique d'intégration de même qu'à la création en 1994 de l'Organisation mondiale du commerce, qui remplacera l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce – offre le point de départ d'une appréciation claire des facteurs institutionnels qui accompagnent le virage dont il est question. Si ces divers processus génèrent tout un ensemble d'intérêts et de nouveaux questionnements pour les acteurs sociaux, ils ajoutent en même temps une très grande complexité dans l'analyse de la scène internationale. C'est pour cette raison qu'il est important de procéder à l'étude du rôle des acteurs non étatiques dans la politique mondiale en général, et au plan de la gouvernance commerciale internationale en particulier.

Les approches dominantes en relations internationales ont jusqu'ici mené à une appréciation mitigée en ce qui a trait aux objectifs atteints par les acteurs non étatiques dans la politique mondiale. Trop souvent, on a cru en l'influence politique des organisations non gouvernementales plutôt que de procéder à une évaluation systématique de leurs actions et des retombées de ces dernières². Certaines études sont, par exemple, parvenues à la conclusion que la société civile ne serait pas seulement nationale mais aussi transnationale. De cette manière, cette dernière a la capacité d'institutionnaliser des structures normatives qui transcendent le pouvoir étatique³. Ces théoriciens d'un courant transnationaliste libéral,

2. Le terme « organisation non gouvernementale » est utilisé ici dans son sens large englobant toute organisation qui n'est pas établie par un gouvernement. Pour une idée plus exhaustive, voir à ce sujet Gordenker, L. et T.G. Weiss (1996). « Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions » dans L. Gordenker et T.G. Weiss, *NGOs, the UN and Global Governance*, Londres, Lynne Rienner, p. 17-47.

3. Plusieurs auteurs transnationalistes abondent en ce sens. Mentionnons, entre autres, Linklater, A. (1998). « Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State », dans D. Archibugi, D. Held et M. Köhler (dir.), *Re-imagining Political Community*, Stanford, Stanford University Press; Lipschutz, R.D. (1992). « Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society », *Millennium Journal of International Studies*, vol. 21, n° 3, p. 389-420; Evangelista, M. (1999). *Unarmed Forces: The Transnational Movement to End the Cold War*, Ithaca, Cornell University Press; Burgerman, S. (2001). *Moral Victories: How Activists Provoke Multilateral Action*, Ithaca, Cornell University Press; Warner, P. (1995). « Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics », *World Politics*, vol. 47, p. 311-340; Price, R. (2003). « Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics », *World Politics*, vol. 55, p. 579-606; Price, R. (1998). « Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Landmines », *International Organization*, vol. 52, n° 3, p. 613-644; Matthews, J.T. (1997). « Power Shift », *Foreign Affairs*, janvier-février, p. 50-66;

qui montrent très peu d'intérêt pour le rôle central que joue l'État sur la scène internationale, sont d'avis qu'on se dirige tout droit vers un monde de citoyens et de mouvements sociaux qui non seulement s'affirment comme un contre-pouvoir au monde d'États mais encore se constituent en agents de domestication de l'international.

Mon objectif principal est donc de discuter de l'incidence et de l'influence de ces acteurs catégorisés non étatiques, transnationaux ou non, sur la gouvernance du commerce international, en particulier le processus de libéralisation des échanges commerciaux⁴. Dans ce livre, il sera fait état du pouvoir et de la force de ces acteurs sur l'échiquier mondial en procédant à une problématisation de la proposition transnationaliste libérale qui postule que les militants transnationaux, en générant des normes internationales, peuvent recadrer et redéfinir les intérêts des États. En effet, la variante libérale de la recherche sur le transnationalisme aborde les organisations militantes comme des acteurs à part entière. Wapner (1995) et Lipschutz (1992), entre autres, suggèrent en ce sens que les acteurs de la société civile transnationale non seulement possèdent un caractère fondamentalement anti-étatique mais encore, du fait qu'ils outrepassent la primauté des États et leurs droits souverains, s'engagent dans des pratiques qui rendent possible une refondation de l'architecture de la politique internationale. Dans cet univers discursif, les organisations non gouvernementales sont instrumentalisées comme « les troupes de choc de la société civile ». Leur fonction principale est de contrer, résister, formuler et établir l'ordre du jour de la politique commerciale globale⁵. De par sa position hégémonique dans la recherche transnationale contemporaine, le discours libéral attire l'attention sur l'importance cruciale des groupes sociaux transnationaux de défense des droits dans la création de nouvelles normes et de nouveaux discours qui contribueront à restructurer la politique mondiale en « altérant la structure normative de la gouvernance globale⁶ ».

Florini, A.N. et P.J. Simmons (2000). « What the World Needs to Know », dans A.M. Florini et P.J. Simmons, *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

4. Par acteur transnational, j'entends toute organisation de la société civile qui intervient de manière régulière dans la sphère publique globale. Pour une conceptualisation de l'acteur transnational, se référer à Tarrow, S. (2002). « The New Transnational Contention: Organizations, Coalitions, Mechanisms », texte présenté au Congrès annuel de l'American Political Science Association, Chicago, 1^{er} septembre; voir également Tarrow, S. (2000). « La contestation transnationale », *Cultures et conflits: sociologie politique de l'international*, n^{os} 38-39, été-automne; Comor, E. (2001). « The Role of Communication in Global Civil Society: Forces, Processes, Prospects », *International Studies Quarterly*, vol. 45, p. 389-408.
5. Sur cette caractérisation des ONG, se référer à SustainAbility (2003). *The 21st Century NGO: In the Market for Change*, Londres, SustainAbility.
6. Sur ce point, voir Sikkink, K. (2002). « Restructuring World Politics: The Limits and Asymmetries of Soft Power », dans S. Khagram, J.V. Riker et K. Sikkink (dir.) (2002). *Restructuring World Politics: Transnational Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis, University of Minnesota Press, p. 301-317.

En effet, à partir de la fin des années 1980, on a noté une prolifération de coalitions d'acteurs sociaux, d'horizons fort différents les uns des autres. Ces coalitions ont été réalisées dans le but de faire entendre les revendications de la société civile, principalement lors des rencontres du G-8, du FMI, de la Banque mondiale, de l'OMC, de l'OEA, de l'Union européenne, ou encore pour défendre la cause de la paix et des droits de la personne, pour ne citer que ceux-là. À titre d'exemple, le succès de la campagne en faveur de l'abolition des mines antipersonnel en 1997 est généralement attribué aux initiatives d'une coalition d'acteurs non étatiques menée par la Croix-Rouge, et souvent évoquée comme un accomplissement sans précédent dans l'effort de limiter l'usage de la guerre⁷. L'implication de groupes transnationaux comme Greenpeace, ou encore le Réseau d'action sur le climat (CAN), dans la coordination des efforts qui ont abouti à la conclusion du Protocole de Kyoto visant à ralentir le réchauffement de la planète, alimente également cette manière de voir. Il en est de même du rôle significatif joué par des ONG comme Amnistie internationale ou Médecins sans frontières, soit dans la défense des droits individuels et le recul de l'autoritarisme, soit encore dans la livraison de l'aide humanitaire aux populations en détresse. Il s'agit là d'observations qui tendent à corroborer la proposition de Rosenau et Ferguson à savoir que « la gouvernance existe, à travers, et au-delà des juridictions des États souverains⁸ ».

Il reste que cette appréciation du pouvoir et de l'influence grandissants des acteurs non étatiques dans la politique internationale mérite d'être évaluée concrètement et empiriquement en faisant intervenir un certain nombre d'interrogations. Tout d'abord, nulle part il n'a été démontré jusqu'ici que ces ONG transnationales, ou même des acteurs sociaux nationaux proprement dits, exercent une influence empiriquement observable dans les résultats émanant de négociations visant la conclusion d'accords commerciaux internationaux de type libre-échangiste. Cela nous amène donc à poser la question suivante : peut-on dire que la société civile transnationale, pour autant qu'elle existe, a un impact significatif sur les schémas de libéralisation commerciale proposés dans le cadre de la globalisation économique ?

Il s'agit là d'une question de recherche très pertinente dans la mesure où le commerce international représente un *hard case* pour les acteurs sociaux, étant entendu qu'il s'agit d'un enjeu qui expose avec beaucoup d'acuité les rivalités interétatiques pour la domination et le contrôle sur l'échiquier international. S'il se révèle que les actions entreprises par les acteurs non

7. Voir, à ce sujet, Price, R. (1998). « Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Landmines », *International Organization*, vol. 52, n° 3, p. 613-644.

8. Ferguson, Y.H. et J. Rosenau (2004). « De la superpuissance avant et après le 11 septembre 2001 : une perspective postinternationale », *Études internationales*, vol. 35, n° 4, p. 637, p. 623-639.

étatiques auront contribué à changer les termes de l'ordre du jour commercial international, ainsi que les résultats anticipés, dans le cadre des négociations internationales relatives au commerce, on se retrouvera donc devant le constat irréfutable de la pertinence des prémisses libérales transnationales. Dans le cas contraire, il nous appartiendra de tirer les conclusions qui s'imposent relativement aux univers respectifs qu'occupent à la fois les acteurs non étatiques et les États dans une configuration internationale contemporaine qui paraît, selon l'appréciation faite par James Rosenau, de plus en plus multi-centrée⁹.

Je crois que la question de l'influence des acteurs de la société civile au sein d'une communauté de politiques relatives au commerce ne doit pas faire l'objet de vagues présuppositions, mais mérite d'être évaluée à la lumière de données factuelles concrètes. Convenons que, dans ce débat autour de l'appréciation de l'influence des acteurs non étatiques, il est difficile de sortir des idées préconçues et des opinions toutes faites. Néanmoins, il est plus que nécessaire de partir à la recherche de la juste mesure en interrogeant les actions et initiatives concrètes entreprises par ces acteurs dans le but d'influencer les décisions des États sur le dossier de la libéralisation des échanges. Telle est la trajectoire empruntée dans ce livre.

Mon argument est que l'élaboration de politiques multilatérales en matière commerciale demeure le produit d'un marchandage interétatique et, de surcroît, est alimentée par des alliances croisées intervenues entre les États et les corporations multinationales, pris en qualité d'acteurs prépondérants dans tout régime commercial international. Dans cet univers, le conglomerat État-société prévaut. Il est à noter qu'à l'intérieur de cette configuration d'intérêts, l'État détient encore le pouvoir d'entretenir le cadre légal et institutionnel qui structure la mondialisation aussi bien que la participation des citoyens à la politique globale. C'est à l'intérieur de l'Étatnation que les citoyens trouvent l'ancrage institutionnel qui leur permet de participer à la gouvernance globale¹⁰. Car les acteurs régnant dans la mondialisation néolibérale demeurent les États et les corporations multinationales et non les ONG transnationales ou les mouvements sociaux¹¹. Puisque l'État demeure l'agent facilitateur du processus de la mondialisation, il s'impose aussi comme le lieu où s'enclenche la résistance à ce processus.

9. Sur la notion de monde multicentré par opposition au monde étato-centré, voir Rosenau, N.J. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press.

10. Sassen, S. (2003). «The Participation of States and Citizens in Global Governance», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 10, n° 1, p. 5-28.

11. Ayres, J. et S. Tarrow (2002). «The Shifting Grounds for Transnational Civic Activity», *Social Science Research Council Newsletter*, New York, mars.

Dans la mesure où les organisations non gouvernementales évoluent dans un monde d'États, leur degré d'influence dans les prises de décision internationales et les processus politiques transnationaux variera en fonction de la caractéristique de l'enjeu et du degré de perméabilité de la cible choisie. Puisque le commerce demeure un instrument essentiel à l'affirmation de l'État et un puissant attribut de la domination économique, les choix de politique commerciale et les négociations commerciales internationales refléteront les intérêts et les préférences étatiques établis. En conséquence, l'habileté relative démontrée par les ONG non seulement à déconstruire les prémisses discursives qui dominent le libéralisme économique, mais encore à construire des réseaux transnationaux de militants et de protestataires contre le libre-échange, peut ne pas conduire à des changements substantiels sur les résultats politiques, particulièrement en ce qui concerne les négociations visant la libéralisation commerciale.

LES FRONTIÈRES DE L'ÉTUDE: ENJEUX, ACTEURS ET SITE

Cette étude n'ambitionne pas de porter une réponse définitive à un ensemble de problèmes aussi complexes et diversifiés relatifs aux rapports État-société au sein des communautés politiques contemporaines. Elle vise tout au moins à porter un éclairage sur certains éléments structurants qui conditionnent les initiatives et actions politique des acteurs non étatiques à l'heure de la consolidation des politiques de libéralisation commerciale, d'une part, et celles du recadrage par l'État de ce qu'il convient d'appeler le domaine ou, mieux, l'espace, d'autre part.

Nous sommes à une période de l'histoire où foisonne l'énergie vitale et créatrice des regroupements citoyens. C'est également une conjoncture historique qui amène avec elle de nouveaux enjeux et défis sociaux et politiques de toutes sortes lesquels indiquent une tendance vers la prééminence d'un nouvel esprit compétitif et d'une nouvelle morale économique au sein des sociétés capitalistes modernes. Pour comprendre les tenants et aboutissants de ces nouveaux paramètres sociaux et politiques, on croit très souvent avec raison qu'il est de bon ton d'interroger ce qui se passe à l'intérieur de la société civile, étant donné la poussée fulgurante de la transnationalisation du capital dans le monde. La pertinence de cette démarche méthodologique tient au fait suivant: en observant les interactions des acteurs au sein d'une société donnée, il est souvent possible de repérer la manière dont les individus font leur propre histoire et s'érigent comme agents concrets de leur destinée. Dès lors, l'affirmation du contre-pouvoir citoyen prend un sens particulier et revêt un caractère permanent. Au-delà de toute apparence, elle incarne, de manière tangible, l'équilibre des rapports de forces entre l'État et les citoyens tel que proposé par la vibrante rhétorique de la démocratie libérale. Dans ces conditions, les scénarios globaux interpellent nécessairement et directement les acteurs de la société civile, réaffirmant par la même occasion les vertus de l'action collective et de la contestation politique.

L'argumentation en faveur du libre-échange est le fruit d'un vaste mouvement intellectuel et politique. Elle émane de la suprématie graduelle gagnée par les économistes néoclassiques dans les grands cercles universitaires au détriment des penseurs néokeynésiens. Elle accompagne aussi les succès électoraux répétés d'un courant politique néoconservateur au sein des fleurons de la démocratie anglo-saxonne comme l'Angleterre de Margaret Thatcher, les États-Unis de Ronald Reagan et le Canada de Brian Mulroney. Elle sert, enfin, de soutien idéologique aux réformes économiques allant dans le sens de l'économie de marché entreprises au sein de certaines formations sociales de tradition autoritaire situées dans la périphérie du capitalisme mondial, notamment le Mexique de Carlos Salinas de Gortari. Sur le théâtre nord-américain, la proposition en faveur de la libéralisation des échanges demeure à proprement parler la résultante d'une nouvelle appréciation de la donne compétitive globale symbolisée par les scénarios de regroupements de marchés initiés en Europe et en Asie comme voie bienfaitrice de la rentabilité financière et de la richesse des nations.

Suivant cette logique, les accords de libre-échange ALE et ALENA constituent en Amérique du Nord les instruments accompagnateurs d'une restructuration économique savamment orchestrée. En contribuant à la matérialisation de l'emprise des promoteurs de l'idéologie néolibérale sur la direction des économies nationales, ces accords ont pu, du même coup, secréter une nouvelle structure d'opportunités politiques qui se manifeste dans un espace ou site qui est autre que celui traditionnellement aménagé à l'intérieur des sociétés nationales. Il s'agit d'un site de type transnational qui englobe l'espace nord-américain dans son ensemble, nourri et entretenu par le fait de la poussée transnationale du capital, de la production et des échanges allant du Yukon jusqu'au Rio Grande. Cette reconfiguration spatiale contribue à la redéfinition des rapports entre les États et les sociétés nationales correspondantes dans la région, tout en réaménageant des lieux additionnels pour la poursuite de la lutte politique et sociale.

Avec l'apparition de ce scénario de libéralisation commerciale, il se crée non seulement un espace économique d'occasions d'affaires, en Amérique du Nord, mais tout aussi bien des opportunités en faveur de la transnationalisation de la contestation. La régulation politique deviendra de plus en plus difficile dans bon nombre de domaines, due en partie à une redéfinition de l'État par rapport à son rôle interventionniste, protecteur et redistributeur. Et il n'existera apparemment plus de frontières réelles entre marchés nationaux et marchés internationaux. En conséquence, et afin de maximiser leur efficacité devant les enjeux extraterritoriaux portés par le libre-échange, les acteurs de la société civile ont logiquement intérêt à adopter des stratégies transnationales qui leur permettront de suivre les sentiers scabreux du capital devenant de plus en plus mobile et nomade.

Dans la mesure où les propositions libérales transnationales suggèrent, entre autres, un rapport de causalité entre les politiques d'ouverture économique et commerciale et la transnationalisation des stratégies de

contestation des acteurs sociaux, il est aussi important d'évaluer cette assertion en étudiant concrètement les actions et initiatives entreprises par deux acteurs sociaux sur le site transnational nord-américain, en l'occurrence les syndicats et les environnementalistes. La rationalité qui nous a guidé dans le choix de ces acteurs est la suivante. D'une part, le mouvement syndical est intimement lié à l'histoire et à la structure des rapports capital-travail dans le capitalisme moderne. Il se trouve au cœur de l'entente sociopolitique qui a charpenté l'État providence keynésien. Il se trouve que l'entreprise de restructuration économique globale du capitalisme débouchera sur l'introduction de nouveaux rapports entre le capital et le travail. Ces nouveaux rapports se manifesteront principalement à travers les initiatives visant une plus grande flexibilité des marchés du travail et un désengagement progressif de l'État, deux enjeux cruciaux qui interpellent de front les acteurs syndicaux.

D'autre part, la perspective de mise en place d'une politique de libéralisation des marchés en Amérique du Nord débouchera incidemment sur une plus grande prise de conscience et une sensibilisation accrue en ce qui a trait aux impacts environnementaux des accords de commerce. Disons tout d'abord que l'environnementalisme, en tant que traduction d'une philosophie attachée à certaines valeurs transcendantales et universelles, se veut porteur d'idées et d'appartenances nouvelles qui accompagnent la société postindustrielle. Sa stratégie prioritaire est de déplacer le terrain de la lutte politique de la sphère économique vers la sphère culturelle tout en élargissant la distance entre la société civile et l'État. Pour les environnementalistes, les questions relatives aux effets de la pollution atmosphérique sur la santé humaine, l'amincissement de la couche d'ozone, le réchauffement de la planète, les pluies acides ou encore la diversité biologique répondent toutes à des préoccupations qui vont au-delà des limites territoriales des États et participent à un exercice de re-conceptualisation du monde naturel et humain. Stimulés par une telle conception du monde, plusieurs, alertés par les effets possibles d'une telle entreprise sur les politiques publiques liées à la protection de l'environnement, défendront la thèse de l'incompatibilité de la croissance capitaliste avec l'adoption d'une éthique environnementale. Leurs principaux griefs s'articuleront autour de l'urgence d'harmoniser les prétendues vertus du libre commerce avec les impératifs de protection du milieu ambiant.

Le but recherché ici n'est pas tant de mesurer ni de comparer le degré de transnationalité respective de ces deux acteurs. Il s'agit plutôt de savoir si ces derniers influencent les résultats des négociations multilatérales pouvant mener à la conclusion d'accords de libre-échange entre les États. J'entreprendrai le même type de démarche pour étudier plus loin la mobilisation sociale mondiale ciblant les rondes de négociation organisées à Seattle et à Cancún dans le but d'obtenir un consensus autour de la libéralisation globale du commerce dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En admettant sans conteste que les acteurs sociaux ont

investi à grand déploiement l'espace transnational de contestation, la question de recherche principale n'est guère celle de déterminer leur capacité à effectuer le transfert du national vers le transnational, mais de préférence celle de savoir si un tel changement de plateforme de contestation génère – eu égard à l'enjeu repéré, au site transnational identifié et au contexte politique exploré – les résultats anticipés par ces acteurs.

Il s'agit là d'une question fondamentale, car ces trois unités de mesure, à savoir l'enjeu, le site et le contexte, sont en constante interaction. Par exemple, un événement qui s'est produit en Europe dans un contexte historique et politique déterminé peut ne pas se répéter en Amérique du Nord, en Asie ou en Afrique. De la même manière, le fait pour les acteurs de la société civile d'avoir joué un rôle majeur dans la redéfinition de normes relatives aux droits de la personne et à l'environnement ne leur attribue pas pour autant la même capacité lorsqu'il s'agit d'influencer les questions relatives au commerce ou à la sécurité. Il faut aussi ajouter que l'histoire ne se répète pas toujours. Ce qui s'est passé au cours des années 1980 et 1990 peut ne pas se reproduire dans le nouveau millénaire.

Je crois qu'à l'heure actuelle la filière transnationale se trouve à un carrefour historique sans précédent. Les perspectives d'une libéralisation de l'espace transnational de contestation ont été fortement ébranlées par les événements qui ont entouré les attaques terroristes survenues le 11 septembre 2001 sur le territoire des États-Unis. Progressivement, le lien positif entre commerce et sécurité s'est évaporé et la rhétorique d'ouverture subit des nuances et retournements aux aléas des conjonctures. La lutte contre le terrorisme international s'est intensifiée, occupant une place centrale dans le programme de sécurité de la plupart des pays à tradition libérale démocratique. Dans un laps de temps relativement court, le lien entre terrorisme, migration et sécurité a été réactivé dans plusieurs pays, ouvrant ainsi la voie à des politiques visant la surveillance rapprochée des frontières et des individus de même qu'à l'établissement d'une « nouvelle culture de sécurité ».

À des degrés divers, les États sont en train de réintroduire une logique de la sécurisation dans la rhétorique de la libéralisation. L'État et les frontières sont en train d'effectuer un retour très remarqué. Tout en instaurant un climat de surveillance continu et un processus de sécurisation accéléré de plusieurs espaces et enjeux sociaux nationaux, l'État procède en même temps à l'encadrement des velléités transnationales des acteurs non étatiques. Il re-légitime, par le fait même, son rôle prépondérant de pourvoyeur et de garant de la sécurité. De plus, une préoccupation accrue envers les enjeux de sécurité colore désormais les politiques publiques mises de l'avant par les gouvernements. Cet accent mis sur la prééminence des objectifs de sécurité nationale contribue à la neutralisation des libertés citoyennes et a comme effet durable un accroissement du contrôle des pouvoirs publics sur les flux et mouvements transnationaux. On assiste donc aujourd'hui à un recentrage du cadre normatif des mouvements transnationaux et de l'exercice des droits citoyens.

Force est de constater que les nouveaux paramètres de sécurité à partir desquels opèrent les démocraties libérales précipitent les adeptes et acteurs du libéralisme transnational dans un nouveau cycle de paradoxes. D'une part, la logique néolibérale impose une accélération de l'ouverture des frontières en vue de faciliter la libre circulation des biens. Plusieurs économistes néolibéraux s'entendent aussi pour dire que la mondialisation ne peut se concevoir sans le facteur travail. Dans leur optique, la compétition entre les travailleurs constitue le facteur qui permet de réduire les coûts de production, d'apporter un savoir-faire additionnel et de mettre à la disposition de l'entreprise une expertise qualifiée et en demande constante. Ce raisonnement dérive de la certitude que la migration a toujours été une caractéristique centrale des économies les plus dynamiques et les plus productives. Mais dans ce processus de globalisation économique, «déplacer les marchandises et les services est devenu un exercice définitivement plus facile que celui de déplacer le travail¹²». Pendant que les instruments politiques et économiques destinés à venir en aide à l'entreprise de la mondialisation accomplissent leur travail de démolition des frontières commerciales, le pouvoir d'État s'attelle de son côté à policer les conséquences indésirables de cette ouverture.

Fidèles à cette logique, les mesures de sécurité prises conjointement par le Canada et les États-Unis pour prévenir et contrer les menaces terroristes s'orientent vers un accroissement des contrôles frontaliers. Parallèlement à une politique de facilitation des flux de marchandises, on passe graduellement à une politique d'encadrement des mouvements transfrontaliers des personnes. C'est dans cette optique qu'il faut appréhender l'entente tripartite intervenue le 23 mars 2005 entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, plus connue sous le nom de Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PNASP). Comme nous le verrons, cette entente a été signée pour répondre principalement aux enjeux découlant de l'accélération des dangers associés au terrorisme international et en vue de mettre de l'avant les termes de la sécurisation du libre-échange en Amérique du Nord.

À travers la lecture du PNASP, on se rend à l'évidence qu'il existe une grande dichotomie entre les politiques de sécurisation et celles de libéralisation. Du fait qu'il s'agit d'un accord tripartite qui réfère prioritairement aux enjeux sécuritaires du commerce régional, le PNASP invite, par le fait même, à une réflexion approfondie sur l'adéquation des objectifs de libéralisation néolibérale avec ceux de la globalisation sécuritaire. Car étant donné que la globalisation économique tend à mettre à l'épreuve la sécurité des États, ces derniers, en retour, tendent naturellement à dresser des obstacles aux mouvements transnationaux dans le but de rencontrer les nouvelles exigences de sécurité. Ces considérations amènent à suggérer que les

12. Hirst, P. et T. Graham (2000). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Londres, Polity Press, p. 29.

mécanismes permettant la sécurisation des flux transnationaux compliquent les objectifs de libéralisation économique. La poursuite des objectifs légitimes de sécurité et de protection à l'encontre des risques présents et futurs est, de ce fait, susceptible d'annihiler les résultats attendus et souhaités en termes de maximisation des gains économiques et commerciaux.

D'un autre côté, le contexte actuel dominé par une surenchère sécuritaire rend inopérantes les présuppositions des transnationalistes libéraux. Car les nouvelles règles du jeu transnational mises en place dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international mettent à l'épreuve la conception libérale et égalitaire des droits. Certes, le discours officiel propage que les politiques et mesures de sécurité sont destinées à protéger les démocraties libérales contre la menace terroriste. Toutefois, elles risquent d'avoir l'effet contraire, car elles menacent de torpiller les formes de gouvernements libéraux démocratiques. En effet, l'établissement de nouvelles règles du jeu « démocratique », quoique exceptionnelles, qui sont adoptées en vue de structurer les relations État-citoyens et pour répondre à la problématique de sécurité ambiante, traduit dans les faits une conjoncture périlleuse pour les droits et les initiatives des citoyens. Tel qu'il est mis en branle, le processus de sécurisation des flux et mouvements transnationaux ne peut que contribuer à accroître une atmosphère d'hostilité longtemps entretenue à l'endroit du langage des libertés civiles.

Pour commencer, j'explore l'univers complexe des acteurs non étatiques en analysant leur interaction avec le monde des États et la politique internationale dans un environnement changeant. Ici les acteurs non étatiques sont étudiés en référence à leur univers national et transnational. Différents modèles de relations transnationales y sont introduits de même qu'une analyse critique complète de l'apport et des limites objectives des propositions libérales transnationales. Le chapitre 1 offre une démarche permettant de problématiser l'influence des acteurs non étatiques dans les processus de prise de décision internationale.

Au chapitre 2, les questions relatives à l'économie politique du libre-échange nord-américain seront abordées. Nous étudierons de manière systématique la phase globalisante de l'économie capitaliste et sa contribution à la restructuration des sociétés nationales en référence au moment choisi et à l'espace considéré. Ce chapitre s'intéresse principalement à la production de l'idée du libre-échange dans l'espace nord-américain par l'interrogation de ses prémisses de base de l'idéologie libre-échangiste et en faisant intervenir les acteurs clés qui participent à l'affirmation de ce paradigme économique hégémonique.

Le chapitre 3 fait intervenir les acteurs syndicaux dans l'arène de contestation du libre-échange en Amérique du Nord. Comme nous le verrons par l'exploration des réponses des syndicats nationaux à l'endroit du projet néolibéral de libéralisation des échanges en Amérique du Nord, il nous sera possible de saisir et de discuter du rôle joué sur la scène publique

nord-américaine par un acteur social majeur dans le contexte de la négociation d'accords commerciaux déterminants. Cette analyse de cas contribuera à porter un nouvel éclairage sur l'influence des acteurs non étatiques sur les décisions internationales relatives à l'enjeu commercial. Il en sera de même pour l'étude des acteurs environnementalistes au chapitre 4. Le sursaut de ces derniers dans l'arène de contestation du libre-échange constitue un épisode pertinent pour la compréhension de la nature et des limites de l'influence des acteurs non étatiques dans le cadre d'un enjeu traditionnellement dominé par les États-nations. À ce sujet, les initiatives prises par les défenseurs de l'environnement mexicains, américains et canadiens, dans la foulée des discussions entourant la conclusion des accords de libre-échange en Amérique du Nord, seront étudiées et discutées. Le chapitre analysera également la position générale des groupes de défense de l'environnement des trois sociétés nationales pour rendre compte du potentiel de transnationalisation de ces groupes dans un contexte institutionnel spécifique.

Au chapitre 5, l'investigation sera portée sur le terrain de la lutte globale contre le libre-échange en passant en revue différents épisodes de mobilisation contestataire d'acteurs sociaux qui ont été réalisés à l'encontre de la libéralisation des échanges à l'échelle mondiale. Nous étudierons successivement les événements entourant les bras de fer politiques survenus dans le cadre des rencontres ministérielles à Seattle et à Cancún, placées sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce et destinées à trouver un consensus étatique autour de la poursuite du projet de libéralisation. Par l'étude des actions mobilisatrices entreprises par les acteurs dits antimondialisation, il nous sera possible d'introduire dans l'analyse la question de la complexité du système de gouvernance commerciale multilatérale et de s'interroger sur la manière dont ce système peut faire obstacle à l'atteinte des objectifs anticipés par les acteurs non étatiques dans les négociations commerciales multilatérales.

Enfin, on ne saurait aborder la question de l'influence des acteurs non étatiques sans prendre en compte la place qu'occupent les questions et enjeux relatifs à la sécurité des États. Le chapitre 6 traitera donc de cette problématique épineuse en procédant à un bilan de la sécurisation des mouvements transnationaux. Il sera démontré que les perspectives d'une libéralisation de l'espace transnational de contestation ont été fortement ébranlées par les événements qui ont entouré les attaques terroristes du 11 septembre 2001 sur le territoire des États-Unis. Le contexte international de l'après-11 septembre 2001 inaugure donc une interprétation de la libéralisation comme une source d'inquiétude et de danger. Aujourd'hui les acteurs non étatiques sont assujettis à la logique du néolibéralisme sécuritaire post-11 septembre, laquelle réintroduit la sécurité comme moteur de l'entreprise de libéralisation.

CHAPITRE

1

L'univers spatial des acteurs non étatiques

1.1. L'ANCRAGE NATIONAL

À l'ère de la globalisation, il est difficile de concevoir une analyse éclairée de la politique internationale sans tenir compte du rythme croissant des initiatives engagées par les acteurs non étatiques sur la scène mondiale. Il s'agit d'un fait observable de la vie internationale actuelle. Par acteurs non étatiques, il faut entendre une nébuleuse d'organisations et d'associations qui ne sont pas régies par un gouvernement, bien qu'en réalité leur survie puisse dépendre du rapport qu'elles entretiennent avec le pouvoir d'État¹. Dans la mesure où ces organisations n'émanent pas des gouvernements, elles sont de préférence conceptualisées par le discours politique

1. Les acteurs non étatiques constituent une nébuleuse qui est difficile à saisir. Ils englobent une cohorte d'entités dont la mission, les objectifs, le répertoire d'action, les ressources et la finalité les éloignent les unes des autres. Dans la catégorie d'acteurs non étatiques, on retrouve côte à côte, par exemple, un segment important désigné communément par le vocable d'organisations non gouvernementales (ONG) et toute la panoplie d'organismes ne recherchant pas le profit matériel; on y retrouve également les organisations religieuses, les organisations criminelles, les médias de masse, voire les organisations qui recherchent le profit comme les banques, les entreprises, etc. Pour des détails à ce sujet, voir Gordenker, L. et T.G. Weiss (1996). «Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions», dans L. Gordenker et

moderne comme un produit de la société civile. Les chercheurs qui étudient le concept de société civile croient qu'il s'agit là d'une troisième sphère, totalement différente de l'espace occupé par l'économie et l'État². Ainsi selon la définition retenue par le Corps commun d'inspection des Nations Unies, une société civile se réfère à :

la sphère dans laquelle les citoyens et les initiatives sociales s'organisent elles-mêmes autour d'objectifs, de corps constitués et d'intérêts thématiques. Ils agissent collectivement à travers leurs organisations connues en tant qu'organisations de la société civile, celles-ci incluant des mouvements, des entités, des institutions indépendantes de l'État qui, en principe, sont sans but lucratif, agissent sur le plan local, national et international pour la défense et la promotion d'intérêts sociaux, économiques et culturels ainsi que pour le bénéfice mutuel. Ils servent d'intermédiaires à travers leurs corps constitués/membres avec l'État ainsi qu'avec les agences onusiennes. Ils agissent ainsi à travers le lobbying et/ou l'offre de services. Bien qu'appartenant à la catégorie d'acteurs non étatiques, ils sont différents du secteur privé et des ONG n'ayant souvent pas de statut légal, ils peuvent remplacer le secteur public, ne sont pas toujours structurés et leurs membres ne sont pas officiellement reconnus³.

L'histoire des sociétés organisées modernes montre que les acteurs de la société civile ont toujours cherché à inscrire leur existence dans une réalité nationale. Ces acteurs, de par leur ancrage essentiellement national, entretiennent un rapport dynamique avec l'État dans la lutte pour le contrôle de l'espace public. C'est à l'intérieur de l'espace national que les groupes de la société civile activent les stratégies et tactiques menant à ce qu'il convient d'appeler l'action collective. Dans la littérature contemporaine sur la mobilisation sociale, deux approches se partagent la conceptualisation de l'action collective. Il s'agit de l'approche de la mobilisation des ressources, communément appelée l'École américaine, et celle dite des nouveaux mouvements sociaux, popularisée dans le contexte européen⁴.

T.G. Weiss (dir.), *NGOs, the UN and Global Governance*, Londres, Lynne Rienner, p. 19; voir également SustainAbility (2003). *The 21st Century NGO: In the Market for Change*, 2^e éd, Londres, SustainAbility.

2. Selon le Center for Civil Society de la London School of Economics, la société civile est l'ensemble d'institutions, d'organisations et de comportements situés entre l'État, le marché et la famille. De manière plus spécifique, la société civile inclut des organisations non gouvernementales ou volontaristes, des institutions philanthropiques, des mouvements sociaux et politiques ainsi que d'autres formes de participation et d'engagement social, y compris les valeurs et modèles culturels qui leur sont associés. « *Specifically, this includes voluntary and non-governmental organizations of many different kinds.* » Pour une revue complète du concept de société civile, se référer à Cohen, J.L. et A. Arato (1992). *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press.
3. Voir, à ce sujet, Mezzalama, F. (2002). « Participation des organisations de la société civile autres que les ONG et le secteur privé aux activités de coopération technique : Expérience et perspectives du système des Nations Unies », Organisation des Nations Unies, JIU/REP/2002/1.
4. Pour une compréhension des deux approches, se référer à Klandermans, B. et S. Tarrow (1988). « Mobilization into Social Movements: Synthesizing European and American Approaches », *International Social Movements Research*, vol. 1, p. 1-38. Voir aussi Cohen, J.L. (1985). « Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements », *Social Research*, vol. 52, n° 4.

Concrètement, l'approche de la mobilisation des ressources étudie les processus de mobilisation en mettant l'accent sur le rôle des organisations et des réseaux existants. Ses adeptes obéissent pour la plupart à une logique empreinte d'un rationalisme de type *olsonien*⁵. S'inspirant d'une philosophie positiviste, la mobilisation des ressources s'intègre dans l'analyse des variables objectives comme l'organisation, les intérêts, les ressources, les possibilités et les stratégies pour rendre compte des facteurs qui favorisent la mobilisation des individus et des groupes. Dans le cadre de la perspective de la mobilisation des ressources, les mouvements sociaux sont étudiés en fonction de leur potentialité à changer la structure sociale nationale ou la distribution des récompenses⁶. Par mouvement social, il faut entendre ici « un groupe d'individus qui sont identifiés par leur attachement à un ensemble de croyances particulières⁷ ». Les groupes ou individus participant au mouvement social doivent être nécessairement « en interaction constante avec un ensemble spécifique d'autorités établies⁸ ». Il s'agit d'acteurs qui sont enracinés à l'intérieur de réseaux sociaux préexistants, au sein desquels se trouvent préservées les relations de confiance, de réciprocité et d'apprentissage culturel.

Pour les théoriciens de la mobilisation des ressources, outre les griefs portés par les acteurs sociaux, des facteurs associés à la disponibilité des ressources matérielles, aux répertoires d'action ainsi qu'aux perspectives politiques constituent des conditions essentielles à l'action collective. Le répertoire d'action est l'ensemble des moyens qui sont effectivement à la disposition d'un ensemble d'individus. Il s'agit, à proprement parler, de la façon de faire d'un mouvement, son histoire, ses traditions, les connaissances des membres de ce qu'ils font, ce qu'ils ont appris à faire et ce que les autres attendent d'eux, bref leur mémoire collective, leur savoir-faire et leur savoir-être. On peut repérer la manifestation du répertoire d'action en observant les interactions émanant des regroupements d'intérêt, des réunions publiques, des manifestations, des marches, des campagnes électorales, des pétitions, de l'entreprise du lobbying, de l'occupation forcée des lieux, des programmes de publication, de la formation d'institutions de service public et de la construction de barricades. Notons également

-
5. Mancur Olson fut l'un des premiers à faire état d'une théorisation systématique du comportement collectif. Utilisant un raisonnement axé sur la théorie économique du choix rationnel, Olson soutient que l'individu est un acteur rationnel et intéressé, qui agit le plus souvent en tant que *free rider* (bénéficiaire sans contrepartie) et va là où ses intérêts le lui commandent en appliquant une logique calculée en termes de coûts et avantages. Pour un exposé de la thèse d'Olson, voir Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
 6. Sur cette caractérisation, voir Zald, M.N. et J.D. MacCarthy (1987). *Social Movements in an Organizational Society*, New Brunswick, Transaction Books.
 7. Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*, Boston, Addison-Wesley, p. 9.
 8. Tilly, C. (1984). « Social Movements and National Politics », dans C. Bright et S. Harding, *State-making and Social Movements: Essays in History and Theory*, Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 305, p. 297-317.

que la mise en place de lignes directes pour la communication à la radio, l'apparition des leaders à la télévision et l'organisation de forums virtuels sur Internet servent à enrichir le répertoire des mouvements sociaux⁹.

L'approche dite de « nouveaux mouvements sociaux » appartient, pour sa part, à une tradition sociologique européenne. Ses adeptes s'inscrivent dans une perspective macrosociologique qui lie l'émergence des acteurs aux divers stades de développement du mode de production socioéconomique capitaliste et aux modèles culturels et identitaires des groupes¹⁰. Ce sont des observateurs sociaux qui cherchent à donner un sens aux nouvelles formes d'action collective et à l'apparition de nouveaux griefs dans la société. À ce sujet, ils présument de l'existence d'un contraste entre anciens et nouveaux mouvements sociaux. Les anciens, dont le mouvement ouvrier représente l'idéal-type, sont traversés par des antagonismes articulés en termes de classes sociales ; ils sont liés aux structures du mode de production fordiste et évoluent dans le cadre des diverses manifestations de la modernité occidentale. Les seconds, symbolisés par divers mouvements sociaux récents, comme l'environnementalisme, le féminisme, le pacifisme, etc., marquent le passage vers un type de société qui entre dans l'ère de la postmodernité, car la protestation se déplace du terrain économique vers le terrain culturel¹¹.

Au cœur de la perspective des mouvements sociaux se trouve l'idée selon laquelle un mouvement social ne décrit pas une partie de la réalité, mais reste un élément d'un mode spécifique de construction de la réalité. Le nouveau mouvement social est ainsi appréhendé comme une réaction aux changements intervenus dans les sociétés industrialisées, l'expression d'un type de conflit social spécifique et particulier¹². En prescrivant que la logique de l'interaction collective dépasse les interprétations en termes de stratégie et de rationalité instrumentale, ils font intervenir les processus de création des identités collectives comme déterminants dans la contestation sociale, c'est-à-dire l'interprétation des normes, la création de

9. Pour une revue complète de la notion de répertoire, se référer à Tilly, C. (1995). « Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834 », dans M. Traugott (dir.), *Repertoires and Cycles of Collective Action*, Durham, Duke University Press. Pour une illustration des éléments du répertoire, voir MacAdam, D., C. Tilly et S. Tarrow (1996). « To Map Contentious Politics », *Mobilization: An International Journal*, vol. 1, n° 1, mars, p. 17-34.

10. Pour une conceptualisation des nouveaux mouvements sociaux, se référer à Touraine, A. (1978). *La voix et le regard*, Paris, Seuil ; Touraine, T. (1985). « An Introduction to the Study of Social Movements », *Social Research*, vol. 52, n° 4. Dans la même veine, se référer à Melucci, A. (1990). « The New Social Movements: A Theoretical Approach », *Social Science Information*, vol. 19, n° 2, p. 199-226 ; Melucci, A. (1985). « The Symbolic Challenge of Contemporary Social Movements », *Social Research*, vol. 52, n° 4, p. 789-816 ; voir aussi l'excellente analyse proposée par Eder, K. (1982). « A New Social Movement? », *Telos*, n° 52, été, p. 5-20.

11. Sur les différentes composantes des nouveaux mouvements sociaux, voir Kriesi, H.P. et P. van Praag, « Old and New Politics: The Dutch Peace Movement and the Traditional Political Organizations », *European Journal of Political Research*, vol. 15, p. 319-346.

12. Touraine, A. (1985). « An Introduction to the Study of Social Movements », *op. cit.*, p. 750.

nouveaux sens et l'opposition à la construction sociale des frontières entre le public, le privé et les domaines de l'action politique¹³. Pour le sociologue français Alain Touraine, les nouveaux mouvements sociaux renforcent la distance entre la société civile et l'État en même temps qu'ils libèrent la séparation entre le privé et le public¹⁴. La sphère d'intervention de ces mouvements est davantage socioculturelle que sociopolitique. En ce sens, ils se comportent comme de nouveaux agents de conflit qui sont à la recherche du contrôle social des modèles culturels dominants.

Mais, en dépit de leurs différences de cible qui sont notables, les deux perspectives partagent un univers commun. Toutes deux s'accordent sur le fait que le cadre politique national joue un rôle prééminent dans la mobilisation des acteurs sociaux. Il conditionne et oriente leur choix stratégique. Toutefois, devant l'évidence d'une tendance forte vers le dépassement des frontières démontrées dans les faits par les forces économiques transnationales, se pose la question de la viabilité de l'espace national comme unique cadre ayant le potentiel d'accueillir et d'aménager cette énergie mobilisatrice et revendicatrice provenant de l'intérieur de la société civile. Autrement dit, avec la croissance fulgurante des organisations non gouvernementales vers le troisième quart du xx^e siècle, poussée par l'expansion rapide de la globalisation des marchés capitalistes, l'arène nationale perd-elle du terrain quant à sa capacité à encadrer les forces du changement social ? Peut-on avancer que les acteurs de la société civile ont abandonné l'arène nationale de mobilisation ?

Pour mettre les choses en contexte, il faut se rappeler qu'en même temps que le train de la globalisation des marchés balayait tout sur son passage, il s'est produit un événement qui allait contribuer à insuffler une nouvelle dynamique dans les rapports établis à l'échelle mondiale. En effet, avec la chute du mur de Berlin en 1989 et l'implosion subséquente de l'empire soviétique, la guerre froide instaurée entre les deux camps ennemis des deux côtés du rideau de fer s'est estompée, augurant ainsi la perspective de nouveaux rapports de force entre la société et l'État dans plusieurs pays industrialisés. Dans le même élan de changement, les conflits interétatiques connurent une relative accalmie et les échanges, contacts et réseaux entre individus, groupes et sociétés s'accéléchèrent de manière soutenue. À la faveur de cet élan de changement, une voie articulant des actions mobilisatrices au-delà des frontières étatiques se consolida en Occident. L'affirmation de cette tendance résulta en l'irruption graduelle des acteurs non étatiques dans le jeu mondial et contribua à faire avancer certaines propositions normatives qui allaient dans le sens d'un réaménagement de la gouvernance globale.

13. Cohen, L.J. (1985). «Strategy or Identity», *op. cit.*, p. 694.

14. Touraine, A. (1985). «An Introduction to the Study of Social Movements», *op. cit.*, p. 784-785.

Ces actions militantes bouleversèrent rapidement l'échiquier politique international. On en veut pour preuve les actions citoyennes visant une plus grande transparence politique et l'imputabilité gouvernementale, celles relatives à l'abolition des essais nucléaires et des mines antipersonnel, au respect des droits de la personne, à l'affirmation des minorités nationales, culturelles et ethniques, à la participation démocratique, à la responsabilité internationale des États et à la prise en compte des droits sociaux et environnementaux dans les traités internationaux relatifs aux échanges commerciaux. Tous ces faits, qui font partie d'une longue liste retraçant l'épopée transnationale, sont généralement présentés comme des cas de réussite, car ils reflètent indéniablement une grande synergie transnationale. Et, au-delà de cette volonté manifeste de changer le contexte normatif de la vie internationale et des rapports sociaux globaux, ces groupes, qui mobilisent les citoyens pour une cause sociale juste, cherchent délibérément à influencer le comportement des États sur la scène internationale. Par leurs actions, ils ont profondément coloré le train d'optimisme social transnational qui a caractérisé ce qu'il est de bon ton d'appeler aujourd'hui «l'âge d'or du transnational». Nombre de ces événements, qui ont accompagné le dernier quart du xx^e siècle, attestent de l'évidence d'une différente forme de politisation des acteurs non étatiques voire même de l'implication effective de ces derniers dans les affaires internationales. Ce constat laisse supposer que plusieurs résultats et changements normatifs intervenus sur la scène internationale depuis cette période seraient le produit d'un mode de discours alternatif articulé par ces acteurs qui, affranchis de leur univers strictement national, ont pu investir le théâtre transnational de contestation.

C'est donc le constat de cette plus grande part acquise par les acteurs non étatiques dans les affaires traditionnellement réservées aux États souverains qui a porté un certain nombre de chercheurs de différents horizons disciplinaires à proposer le décentrage de l'analyse de la politique internationale hors de son ancrage étatique exclusif. Pour y parvenir, ils ont développé un ensemble d'outils pouvant permettre de cerner l'ampleur de ce phénomène et d'en décortiquer les tenants et aboutissants. Il est donc important de relater quelques-uns de ces modèles qui ont la vertu de nous éclairer sur ce qu'il est convenu désormais d'appeler les relations transnationales. De quoi s'agit-il exactement ?

1.2. MODÈLES D'ANALYSE DES RELATIONS TRANSNATIONALES

Mentionnons dès le départ que les frontières qui délimitent le champ des relations internationales conventionnelles de celui des relations transnationales demeurent encore très vagues. À ce jour, le corpus analytique des relations transnationales n'est pas clairement délimité et suffisamment

défini¹⁵. Plusieurs abondent dans le sens d'une surestimation du postulat transnational, estimant même, dans certains cas, qu'il s'agit d'un « vaisseau vide¹⁶ ». Toujours est-il que le fait d'observer les agissements du monde au-delà du prisme étatique traditionnel permet d'établir une certaine connexion entre des réalités socioculturelles différentes, de repérer une multitude d'identités et de centres de pouvoir qui habitent la planète et de saisir une kyrielle d'enjeux qui non seulement échappent au contrôle exclusif des États-nations, mais sont aussi à l'origine de nombreux bouleversements sociaux. En clair, l'analyse transnationale s'impose comme une manière d'entrevoir la réalité sociale ambiante dans le capitalisme parvenu à un stade de développement globalisant.

Vue de cette manière, la politique transnationale compte, et elle est aujourd'hui incontournable à la pleine compréhension du milieu international. Mais cette nouvelle donne ne s'est nullement imposée par enchantement. Souvenons-nous que c'est vers le début des années 1960 que des chercheurs ont commencé à interroger et à décrire les activités sur la scène internationale de groupes qui n'étaient pas des États. Par exemple, le sociologue français Raymond Aron a fait bon usage du terme « société transnationale » pour saisir la floraison dans le milieu international de faits et événements découlant des pratiques courantes des acteurs sociaux. Il repéra, à ce sujet, les échanges dans le domaine du commerce et répertoria certaines thématiques précises comme la migration des personnes, les croyances communes, les cérémonies et les organisations qui traversent les frontières. En 1962, les recherches dirigées par Arnold Wolfers aux États-Unis ouvrirent la voie aux premiers jalons d'un certain éclairage sur les interactions sociales des acteurs transnationaux dans les affaires internationales. Cependant, il fallut attendre le début des années 1970, après l'éclosion des corporations multinationales et des organisations non gouvernementales en tant que nouveaux acteurs dans le système international, pour que les facteurs transnationaux commencent par s'installer comme un objet d'étude significatif pour la compréhension de certains phénomènes intervenant dans la politique internationale contemporaine¹⁷.

À partir de ce moment, ces tard venus dans l'arène internationale seront rapidement perçus comme d'éventuels concurrents des États-nations. Les Américains Robert O. Keohane et Joseph S. Nye Junior ont étudié de manière systématique cette nouvelle réalité¹⁸. Plutôt intéressé par

15. Sur cette appréciation, voir Sklair, L. (1995). *Sociology of the Global System*, 2^e éd., Baltimore, The Johns Hopkins University Press, p. 3.

16. Smith, M.P. et L.E. Guarnizo (1998). *Transnationalism from Below*, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 3.

17. Voir, à ce sujet, Wolfers, A. (dir.) (1962). *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, Johns Hopkins Press, particulièrement le chapitre intitulé « The Actors in World Politics ».

18. Voir, à ce sujet, Keohane, R.O. et J.S. Nye Jr. (1971). « Transnational Relations and World Politics: An Introduction », dans R.O. Keohane et J.S. Nye (dir.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press.

l'exploration et la signification du flux d'échanges transnationaux hors du champ étatique, leur diagnostic décrit les relations transnationales comme un « paradigme de politique mondiale alternatif » et « un substitut au cadre d'analyse centré sur l'État ». Pour eux, parler de relations transnationales revient à repérer « les contacts, les coalitions et les interactions dépassant les frontières étatiques qui ne sont pas contrôlés par les organes centraux de politique étrangère des gouvernements¹⁹ ». En vertu du modèle transnational proposé par Keohane et Nye, l'acteur non étatique est conceptualisé à partir de ce qu'il n'est pas plutôt qu'en référence à ce qu'il est. Selon eux, l'aspect le plus fondamental à prendre en considération quand il s'agit d'observer le processus transnational est le suivant : l'acteur identifié ne doit pas être un agent d'un gouvernement ou d'une organisation non gouvernementale et sa démarche ne doit pas être influencée par l'action de l'un ou de l'autre.

Avec l'accélération de la mondialisation – et grâce à elle, la multiplication des innovations technologiques apparues vers la fin des années 1980, confortées par la nouvelle révolution de l'information et de la communication –, la fréquence et le développement des activités transnationales, connues et identifiées jusque-là, se sont grandement accélérés²⁰. L'apport des inventions technologiques, qui sont liées à cette mondialisation, a permis, entre autres, la réduction du temps et du coût du transport, la communication instantanée via le réseau Internet et les satellites, le raffinement de la bureautique et de la télécopie ainsi que nombre de découvertes associées à la technologie numérique. Tout cela a contribué à consolider et à approfondir les contacts transfrontaliers entre communautés limitrophes et à renforcer les réseaux d'échanges sociaux nouvellement construits et maintenus virtuellement. Une croissance significative, tant au plan des initiatives civiles et citoyennes qu'à celui de l'internationalisation des pratiques transnationales dans le monde, s'en est suivie.

Cette « transnationalisation des affaires mondiales » inspirera une nouvelle approche des relations transnationales portée par une nouvelle cohorte de chercheurs. Certains y verront la preuve irréfutable que le monde de l'après-guerre froide avait fini par anéantir l'emprise hégémonique des États sur les sociétés. On en viendra même à émettre l'hypothèse que la nouvelle donne internationale incarne un nouveau monde de mouvements sociaux. Une telle manière de voir n'est pas étrangère au fait que les adhérents à cette école de pensée adoptent une position optimiste et hypertransnationaliste qui met l'accent sur la grande capacité des acteurs sociaux à influencer les décisions des États et à politiser, à leur manière, l'espace transnational. Nous reviendrons plus tard, et plus en détail, sur les

19. *Ibid.*, p. xii.

20. Sur la révolution de l'information et de la communication et l'éclosion de la société en réseau, se référer à l'ouvrage percutant du sociologue Manuel Castells à ce sujet. Pour des détails, voir Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society*, 2^e éd., New York, Blackwell.

principaux arguments qui étayent la certitude et l'optimisme véhiculés par ce segment du transnationalisme. Mais poursuivons avec la mise en perspective des modes d'interprétation du fait transnational.

Les néo-institutionnalistes ont proposé une démarche assez originale qui permet de rendre compte de la mouvance transnationale observée. Thomas Risse-Kappen, qui examine la manière dont le monde interétatique interagit avec la société mondiale, demeure à ce jour un digne représentant de cette tendance. La démarche néo-institutionnaliste ne cherche pas à illustrer la détérioration du pouvoir des États ni même à encenser les prouesses des agissements sociaux sur la scène mondiale. Pour eux, on ne peut pas exclure l'État dans l'analyse des actions des acteurs non étatiques. Il faut au contraire investir et chercher à comprendre l'univers étatique, car si les pressions militaires et les relations économiques sont aptes à contraindre le comportement des acteurs à l'intérieur de l'espace national, elles ne constituent pas pour autant un facteur déterminant et constitutif de la politique nationale. Dès lors, l'angle d'approche doit de préférence chercher à savoir comment les structures et les rapports de forces internes à l'État contribuent à expliquer les résultats des initiatives internationales entreprises par les acteurs sociaux nationaux qui choisissent d'opérer sur le théâtre transnational.

Pour les néo-institutionnalistes, ce sont « les différences sur le plan des structures nationales qui déterminent la variation de l'importance politique des acteurs transnationaux²¹ ». L'influence des coalitions et acteurs transnationaux sur les politiques des États varie en fonction des différences des structures internes ou domestiques et du degré d'institutionnalisation internationale de l'enjeu considéré²². « Plus un système politique est centralisé, fait savoir Risse-Kappen, moins les acteurs transnationaux devraient pouvoir obtenir le point d'accès qui leur permet de pénétrer à l'intérieur des institutions de l'État cible... Plus la structure étatique est fragmentée, moins les gouvernements nationaux sont capables de prévenir les activités transnationales²³. » En d'autres termes, les coalitions et acteurs transnationaux sont conditionnés et structurés par les contingences à la fois domestiques et internationales quand ils tentent de changer les résultats politiques se rapportant à un enjeu spécifique. Ces circonstances expliquent la réussite ou l'échec de ces initiatives.

Le modèle proposé par Risse-Kappen constitue sans nul doute un tour de force dans l'entreprise de conceptualisation du fait transnational. Car s'aventurant sur le terrain des institutions sociales et politiques au plan interne pour expliquer le potentiel des initiatives transnationales,

21. Risse-Kappen, T. (1995). « Introduction: Bringing Transnational Relations Back In », dans T. Risse-Kappen (dir.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 25.

22. *Ibid.*, p. 6.

23. *Ibid.*, p. 25.

il a contribué à sa manière au déverrouillage de cette boîte noire que représente l'État. Néanmoins sa thèse a passé sous silence une autre pièce du puzzle transnational. Si, comme le souligne Risse-Kappen, les structures domestiques jouent un rôle important dans le cheminement des activités transnationales des acteurs non étatiques, il demeure que ces derniers cherchent en même temps, et objectivement, à politiser l'espace mondial dans le but de modifier les rapports de force au plan interne. Ainsi il paraît plus que nécessaire d'apporter un meilleur éclairage sur la sphère, la cible ainsi que les stratégies de l'action collective transnationale.

C'est à travers l'étude des réseaux transnationaux de contestataires que l'on parviendra à opérer un tel éclairage. Margaret Keck et Kathryn Sikkink mettent l'accent sur l'importance de ces réseaux sociaux transnationaux dans les stratégies de contestation transnationale. Les auteurs cherchent à comprendre et à expliquer les actions entreprises et soutenues par les réseaux de défense dits transnationaux (*transnational advocacy networks*), c'est-à-dire les initiatives des militants ou des entrepreneurs politiques prises au-delà des frontières nationales²⁴. Elles distinguent à ce sujet trois catégories de réseaux transnationaux caractérisées en fonction de leurs motivations : 1) ceux qui ont des objectifs purement instrumentaux, spécialement les corporations transnationales et les banques ; 2) ceux qui sont motivés particulièrement par des idées communes et partagées, tels que les groupes scientifiques ou les communautés épistémiques ; 3) ceux qui sont motivés fondamentalement par des principes et des valeurs, en l'occurrence les réseaux de défense transnationaux, la catégorie la plus pertinente à leur démonstration.

Keck et Sikkink observent à ce sujet que ces acteurs transnationaux construisent désormais des ponts à travers les États, ciblent les institutions internationales et utilisent ce mécanisme pour créer un effet de changement à l'intérieur du cadre étatique. Les initiatives orchestrées par ces militants transnationaux contribuent ainsi à transformer les termes de l'échange politique entre les États, entre ces derniers et leurs citoyens et entre les citoyens de différents États. En suivant un processus identifié comme celui du « boomerang » (*boomerang pattern*), les auteurs suggèrent que ces réseaux de défense transnationaux peuvent « défier la souveraineté de l'État ainsi constitué et assumer, par le fait même, un plus grand rôle dans la définition des normes et des politiques au plan national²⁵ ».

Habilement soutenue par un très grand raffinement analytique, la contribution de Keck et Sikkink pêche cependant par son abstraction des facteurs et mécanismes institutionnels dans le passage des acteurs non étatiques du théâtre national de contestation vers le transnational. Cette

24. Pour une analyse détaillée de ces réseaux, voir Keck, M.E. et K. Sikkink (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, p. 30.

25. *Ibid.*, p. 12.

question demeure d'une importance cruciale. En effet, il est évident que ces acteurs opèrent dans un monde encore organisé politiquement et juridiquement sur la base d'États souverains. Partant de ce constat, on ne peut donc passer sous silence les questions et enjeux présents dans la sphère où s'engagent les rapports entre l'État et la société et qui peuvent motiver les acteurs sociaux à contourner le blocage étatique et à opter pour le niveau transnational. Par le biais d'une telle démarche, il est possible de répondre aux questions relatives au rythme et au temps de passage d'un acteur social national à l'arène transnationale et à la manière dont le contact s'établit entre le national et l'international.

Les travaux de R.B.J. Walker sur la connexion transnationale offrent une place prépondérante à l'État dans le passage du national au transnational. Ce dernier joue le rôle de carrefour et de point de transit dans le processus transnational²⁶. Pourquoi et comment en est-il arrivé à cette conclusion ? Tout d'abord, l'un des points forts de son argumentation repose sur la dissociation qu'il fait entre l'univers ontologique des acteurs sociaux et celui de la politique internationale. Il s'agit, selon lui, de deux sphères qui doivent être comprises et appréhendées comme l'expression de deux univers ontologiques distincts : l'ici et l'ailleurs. Dans cette optique, l'État souverain continue d'être l'incarnation du discours politique moderne même si celui-ci n'épuise pas toutes les dimensions de la politique moderne contemporaine. Cette disjonction ontologique entre ce qui se passe à l'intérieur et ce qui est destiné à l'extérieur de l'État moderne, Walker l'appréhende comme le symptôme d'un processus de « réification du discours politique moderne ».

En d'autres termes, pour Walker, « tant l'universalité que la particularité sont fusionnées dans l'autorité légitime de l'État souverain, car le discours politique moderne identifie largement encore la citoyenneté à toutes les identités politiques que ce soit de classe, de race, de genre, de religion ou planétaire²⁷ ». Certes, il existe « des formes de la vie politique qui ne se jouent pas dans les casinos de l'État moderne », note-t-il. Mais, à son avis, les acteurs sociaux doivent démontrer qu'ils peuvent défier les pratiques constitutives de l'État moderne et en même temps contourner la disjonction ontologique entre l'intérieur et l'extérieur pour aspirer à la politique mondiale. Or, le contact avec l'extérieur ne s'établit pas de manière directe, note-t-il. À proprement parler, il s'agit d'une opération qui requiert un agent médiateur, un filtre. « D'abord, le social doit trouver une expression quelconque à l'intérieur des pratiques politiques explicites de l'État. Ensuite, l'État doit s'interposer avec d'autres États », soutient Walker²⁸.

26. Walker, R.B.J. (1994). « Social Movements/World Politics », *Millennium Journal of International Politics*, vol. 23, n° 3, p. 669-700.

27. *Ibid.*, p. 675.

28. *Ibid.*, p. 670.

Si, chez R.B.J. Walker, l'État constitue l'agent qui facilite ou contraint l'accès du social vers le transnational, chez Sidney Tarrow ce transfert se fait par le biais des institutions internationales. En effet, Tarrow s'intéresse particulièrement à la manière dont les militants organisent et structurent la contestation et la résistance au niveau national, puis au niveau international. Au départ, Tarrow appréhende les mouvements sociaux des acteurs non étatiques dans leur strict cadre national. Il soutient, dans ses premiers écrits, que les États eux-mêmes encouragent la formation des mouvements, car ils ont la capacité de développer des stratégies transnationales et de créer des organisations transnationales dans le but de contrer les sources de turbulence les plus dangereuses²⁹. Tout en admettant qu'il existe une dynamique transnationale, il soutient que les interactions qui y conduisent sont difficiles à réaliser à cause des contraintes imposées par les structures nationales d'opportunités politiques³⁰. Par structure d'opportunités politiques, Tarrow réfère à « des signaux consistants, mais pas nécessairement formels, permanents ni nationaux, lancés aux acteurs politiques ou sociaux qui soit les encouragent soit les découragent à utiliser leurs ressources internes pour former des mouvements sociaux³¹ ». Or, dans la mesure où, comme il l'avance, les opportunités politiques sont créées par les États, comment peut-on expliquer la forte présence de ces acteurs dans l'arène internationale ?

Dans la mesure où les débouchés politiques constituent des indicateurs structurants, Tarrow croit que les changements structurels intervenus dans le système international sont susceptibles de traduire un transfert des possibilités politiques du cadre national vers le niveau transnational. Une telle situation aide à faire résonner l'action collective et les politiques de contestation au-delà de l'espace national³². L'espace politique européen semble illustrer adéquatement la notion de structure politique transnationale. L'institutionnalisation de l'Union européenne (UE) a donné lieu à la formalisation d'une structure de possibilités politiques transnationales qui incite les acteurs non étatiques européens à développer un ensemble d'activités contentieuses dans le cadre de cet espace transnational

29. Tarrow, S. (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, p. 184; voir également Tarrow, S. (1995). « Fishnets, Internets and Catnets: Globalization and Transnational Collective Action » (note de recherche), Department of Government, Cornell University, Ithaca (New York).

30. Le concept de « structure d'opportunités politiques » a été popularisé dans la littérature sur l'action sociale par Peter Eisinger en 1973. Pour une illustration, voir Eisinger, P.K. (1973). « The Conditions of Protest in American Cities », *American Political Science Review*, vol. 67, p. 11-28.

31. Tarrow, S. (1996). « States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements », dans D. MacAdam, J.D. McCarthy et M.N. Zald, *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 54, p. 41-61.

32. Tarrow, S. (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, p. 7.

institutionnalisés³³. Cela laisse penser qu'il existe un site transnational européen qui sert de mécanisme d'accompagnement de l'action collective en Europe, car les institutions de l'Union européenne donnent lieu à la création de comités paritaires, de bureaux et de commissions de toutes sortes dédiés à l'expression des revendications de groupes d'intérêts particuliers. Ces processus institutionnels établis offrent au personnel de ces groupes identifiés un cadre qui leur permet d'articuler leurs griefs et leurs revendications. En d'autres termes, les institutions européennes créent des occasions et accordent des ressources aux acteurs sociaux qui soit encouragent soit découragent les activités transnationales des mouvements dans l'espace européen.

En revanche, l'espace transnational nord-américain est caractérisé par son indéfinition; il y a très peu d'institutions formelles qui lui soient propres. En conséquence, les perspectives transnationales qui pourraient découler d'un processus de renforcement de la coopération, si elles invitent les mouvements sociaux à entreprendre des actions transnationales, ne leur fournissent pas pour autant l'encadrement politique et stratégique nécessaire à l'acheminement de leurs initiatives. L'espace nord-américain envoie ainsi un message mitigé aux acteurs sociaux. Avec un manque évident d'institutions trinacionales formelles et permanentes, cet espace, de par sa nature même, augmente les contraintes réelles ou artificielles plutôt que de les inhiber. Pour les acteurs de la société civile, cette situation rend plus difficile la saisie des occasions politiques qui émanent du climat libre-échangiste dans la région.

Il découle de cette analyse que toute ouverture de perspectives politiques à l'échelle transnationale a pour effet de mettre à l'épreuve les stratégies et répertoires des acteurs sociaux. Si tel est le cas, comment s'articule alors le rapport entre structures nationales et site transnational dans le cheminement de l'action collective au sein d'un environnement transnationalisé? En suivant l'analyse faite par Tarrow, l'attention doit être portée sur le rôle joué par les institutions internationales dans la création des occasions politiques pour les militants et groupes sociaux dans leur quête d'investir le théâtre transnational de contestation. Car, même si les institutions internationales demeurent des émanations des États, elles représentent néanmoins « un point d'ancrage et de montée en puissance pour les acteurs non étatiques³⁴ ». Elles leur fournissent les ressources, les occasions et la motivation grâce auxquelles ils peuvent s'organiser et se mobiliser à

33. La question de savoir si l'Europe est devenue une sorte d'organisation politique à part entière fait l'objet de certains questionnements introduits par Tarrow, S. (1995). « The Europeanisation of Conflict: Reflections from a Social Movement Perspective », *West European Politics*, vol. 18, n° 2, avril, p. 223-251.

34. Tarrow, S. (2001). « Rooted Cosmopolitans: Transnational Activists in a World of States », texte présenté au *Cornell Workshop on Transnational Contention*, Université du Wisconsin, Madison, 2 novembre, <falcon.arts.cit.cornell.edu/sgt2/contention>.

l'échelon transnational. Il est donc nécessaire, selon Tarrow, de voir ces institutions non plus uniquement comme des agents du capitalisme devenu global, mais aussi comme constituant un espace d'occasion dans lequel les opposants à ce capitalisme global, ainsi que d'autres revendicateurs, peuvent se mobiliser³⁵. De cette manière, ce qui ouvre les perspectives politiques pour les acteurs non étatiques, c'est l'institutionnalisation des liens interétatiques et le degré avec lequel ces derniers produisent des interactions multilatérales.

Les arguments élaborés par Tarrow nous invitent à penser les institutions internationales comme des canaux qui offrent aux acteurs non étatiques les ressources, occasions et motivations nécessaires au soutien de l'action transnationale et non comme des entités aux antipodes de la contestation transnationale. Car, note-t-il, si les États dominants du système international exercent une influence déterminante sur les relations transnationales en contrôlant les acteurs non étatiques, ils leur fournissent en même temps des modèles de politique transnationale à partir de leurs propres systèmes nationaux.

Ces différents modèles de relations transnationales que nous venons d'identifier permettent, chacun à sa manière, une certaine articulation des rapports de pouvoir qui se dessinent entre l'État-national et les acteurs/ groupes nationaux dans le contexte de la mondialisation. En revanche, ces voies de passage n'épuisent pas tous les pourtours du spectre transnational. Il y a lieu notamment de porter un éclairage sur les individus-migrants, les réseaux informels et non institutionnalisés qu'ils construisent et qui, à travers leur vécu de même que leurs réalités migratoires plurielles, cherchent à construire et entretenir ce qu'il est convenu d'appeler de nos jours les « communautés transnationales³⁶ ». Cette expression est largement utilisée par les anthropologues et les sociologues pour désigner « un ensemble d'activités menées sur le terrain transnational par des individus qui professent une "vie duale", c'est-à-dire ceux qui vivent simultanément dans deux pays et qui maintiennent des contacts *continus* et *réguliers* au-delà des frontières nationales ». Cela inclut un éventail d'initiatives économiques, politiques, sociales et culturelles poursuivies par des communautés migrantes, comme les activités d'import-export formel ou informel menées par des entreprises dites « ethniques », les transferts d'argent, les alliances professionnelles binationales, l'usage et le contrôle de médias de communication, le lobbying et les campagnes politiques auprès des expatriés, etc.

35. Sur cet argument, voir particulièrement Tarrow, S. (2005). *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 26.

36. Pour une compréhension de la nature des communautés transnationales, se référer à Portes, A. (2001). « The Debate and Significance of Immigrant Transnationalism », *Global Networks*, vol. 1, n° 3, p. 181-193. Voir également Portes, A. (1996). « Globalization from Below: The Rise of Transnational Communities », dans W.P. Smith et R.P. Korczenwicz, *Latin America in the World Economy*, Westport, Greenwood, p. 151-168.

Les travaux effectués dans cette perspective abordent les relations transnationales de ce type non seulement à la lumière d'un ensemble d'activités se situant en marge de la sphère étatique nationale, mais aussi, et surtout, comme « des occupations et des activités qui requièrent des contacts réguliers et soutenus à travers le temps et au-delà des frontières pour leur mise en œuvre³⁷ ». À ce sujet, les adeptes de cette approche transnationale utilisent le concept de « transnationalisme de la base » pour faire référence aux différents phénomènes qui découlent des pratiques migratoires au-delà des frontières d'une ou de plusieurs communautés, ethnies, nations, etc. Linda Basch et ses collègues observent, à juste titre, qu'à notre époque plusieurs migrants construisent des terrains sociaux qui traversent les frontières géographiques, culturelles et politiques des États. Ces pratiques sont incarnées par ceux que l'on désigne comme « transmigrants », c'est-à-dire les individus qui sont des produits de la migration internationale et qui concrétisent leurs activités à la fois dans le pays hôte et le pays d'origine³⁸. Mais pour ces transnationalistes de la base, le lieu où se déroulent les initiatives et pratiques transnationales n'est ni virtuel ni imaginaire. Il faut tenir compte du contexte politique, car celui-ci est susceptible de contraindre ou de favoriser ces pratiques étant donné que la reproduction des liens transnationaux est elle-même sensible aux conditions contextuelles. En conséquence, le mouvement vers le transnational n'anéantit ni le local ni le national. La dimension locale représente non seulement un catalyseur pour le transnational, mais aussi une stratégie délibérée et centrale quant à la vitalité des pratiques et des réseaux transnationaux³⁹.

Il importe de mentionner que ces divers modèles n'envisagent nullement un passage automatique des acteurs sociaux du théâtre national vers le terrain transnational. Tous abondent dans le sens d'une certaine médiation du transnational par l'espace local ou national, ou encore par les canaux de mobilisation offerts par les institutions internationales. Tout en acceptant la donne transnationale qui s'est manifestée dans la politique internationale et le rôle joué par les acteurs non étatiques dans le jeu mondial, ces modèles ne surévaluent pas le potentiel transnational des acteurs sociaux. La proposition de John D. McCarthy voulant que la structure nationale des possibilités politiques affecte la probabilité du militantisme transnational résume bien cette position doctrinale qui voue un scepticisme

37. Pour des détails à ce sujet, se référer à Portes. A., L.E. Guarnizo et P. Landolt (1999). « The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promises of an Emergent Research Field », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, n° 2, p. 217-237.

38. Basch, L., N. Glick Schiller et C.S. Blanc (1994). *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nations-States*, New York, Gordon and Breach.

39. Zhou, Y. et Y.-F. Tseng (2001). « Regrounding the Ungrounded Empires: Localisation as the Geographical Catalyst for Transnationalism », *Global Networks*, vol. 1, n° 2, p. 131-153.

mesuré à tout triomphalisme transnational⁴⁰. La certitude générale est que, comme l'exprime Tarrow, les individus ne sont pas des militants déterritorialisés, mais plutôt des « cosmopolitains enracinés⁴¹ ».

Cependant, parallèlement à ces travaux reflétant une observation mesurée des rapports de force engagés entre l'État et la société civile devant la globalisation, il s'est développé un courant beaucoup plus triomphaliste qui met l'accent sur la capacité des acteurs sociaux à restructurer la politique internationale selon leurs propres termes. Présentons tout d'abord les points majeurs de leur argumentation en nous référant aux principaux représentants de ce courant. Ensuite, nous présenterons la manière dont les représentants de cette ligne de pensée conceptualisent la société civile transnationale.

1.3. LA CERTITUDE HYPERTRANSNATIONALE

Les hypertransnationalistes s'intéressent aux effets du processus de la mondialisation sur la dynamique des mouvements sociaux nationaux en général et des acteurs non étatiques en particulier. Cet intérêt est sans doute lié à l'introduction des idées et pratiques néolibérales dans les politiques publiques, initiative qui a profondément transformé les formations sociales nationales et contribué à modifier les formes traditionnelles des luttes politiques et sociales contemporaines. Car ces changements de fond concrétisent effectivement un ordre hégémonique néolibéral et opèrent un repositionnement complet de l'économie par rapport au politique⁴². Ils déclenchent sans aucun doute une dynamique de création de nouveaux blocs historiques⁴³, tout en rendant possible la création de nouveaux espaces identitaires définis par l'ethnicité, la religion, les différences linguistiques ou le sexe⁴⁴. En accélérant la polarisation sociale à la fois à l'intérieur des

40. McCarthy, J.D. (1997). « The Globalization of Social Movement Theory », dans J. Smith *et al.*, *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity beyond the State*, Syracuse, Syracuse University Press.

41. Tarrow conceptualise les « cosmopolitains enracinés » comme « des individus enracinés dans des cadres nationaux spécifiques, mais qui s'engagent dans des activités régulières requérant une implication soutenue à l'intérieur des réseaux transnationaux de contacts et de conflits ». Voir à ce sujet Tarrow, S. (2001). « Rooted Cosmopolitans: Transnational Activists in a World of States », texte présenté dans le cadre du Cornell Workshop on Transnational Contention, Université du Wisconsin, Madison, 2 novembre, <falcon.arts.cit.cornell.edu/sgt2/contention>; voir aussi Tarrow, S. (2005). *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, chap. 3, « Rooted Cosmopolitans and Transnational Activists », p. 35-56.

42. Gill, S. (1995). « Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism », *Millennium Journal of International Studies*, vol. 24, n° 3, p. 399-423.

43. Sur la notion de blocs historiques, se référer à Cox, R. (1987). *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York, Columbia University Press.

44. Voir à ce sujet, Jenson, J. (1995). « Mapping, Naming and Remembering: Globalization at the End of the Twentieth Century », *Review of International Political Economy*, vol. 2, n° 1, p. 96-116.

nations et entre les nations, la mondialisation solidifie la base matérielle d'une élite transnationale d'affaires, les gestionnaires de l'économie globale, qui assure la direction de l'appareil bureaucratique du marché globalisé. Il en résulte une tendance vers la décomposition et la recomposition des sociétés civiles nationales qui prennent la forme d'une fragmentation de plus en plus poussée des forces sociales et d'un fossé grandissant entre la base de la société et le leadership politique. Telle qu'instrumentalisée, cette globalisation amène aussi bien des possibilités que des défis aux acteurs de la société civile.

À ce sujet, si les hypertransnationalistes identifient très habilement les possibilités offertes par la globalisation aux acteurs sociaux, ils tendent cependant à occulter les défis posés. Le fait que les formes de luttes politiques traditionnelles soient en déclin et que les mouvements sociaux connaissent une véritable métamorphose les amène à avancer que ces derniers sont désormais fondamentalement globaux, planétaires et transnationaux non seulement à l'égard des questions qu'ils soulèvent, mais aussi par leurs modes d'intervention⁴⁵. La restructuration économique globale opérée au sommet de la pyramide sociale transnationalise ainsi plusieurs enjeux sociaux habituellement localisés à l'intérieur de l'orbite nationale de prise de décision.

Dans une certaine mesure, on peut affirmer que les travaux de James N. Rosenau font figure de pionniers dans ce domaine. Ce théoricien se préoccupe principalement d'identifier les symptômes de changement dans le système international. En prenant comme point de départ de son investigation la chute du mur de Berlin – événement auquel il propose de donner une interprétation définitive par l'entremise d'une ingénieuse sophistication analytique –, Rosenau a exploré un ensemble de paramètres conceptuels qui, à son avis, permettent d'appréhender les changements intervenus dans la politique internationale⁴⁶. Au-delà de son ambition de produire une véritable théorie du changement en relations internationales, ce à quoi l'ouvrage *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* nous invite, c'est bien à un diagnostic complet de l'ordre mondial à la fin du xx^e siècle qu'il espère arriver. L'auteur observe à ce sujet que la politique mondiale est parvenue à une phase de « turbulence globale » de nature à réduire considérablement la sphère d'influence ainsi que le pouvoir des États-nations. Des changements profonds se sont installés pour tous les paramètres de la politique mondiale, note-t-il. Et, pour la première fois depuis le traité de Westphalie de 1648, fait-il remarquer, les individus sont devenus des acteurs potentiels qui influencent et façonnent les relations entre les États.

45. Hegedus, Z. (1989). « Social Movements and Social Change in Self-creative Society: New Civil Initiatives in the International Arena », *International Sociology*, vol. 4, n° 1, p. 19-36.

46. Voir Rosenau, J.N. (1990). *Turbulence in World Politics*, op. cit.

De plus, Rosenau croit que l'introduction et l'acceptation de normes et pratiques partagées dans les rapports mondiaux constituent la soupape de transmission d'une culture globale et universelle. Le résultat est que les gouvernements des États modernes se trouvent de plus en plus « supplantés » par un ensemble d'initiatives qui proviennent de l'extérieur du cadre étatique proprement dit, initiatives qui sont essentiellement du ressort des individus, des groupes et des sociétés. À l'actif de ce changement significatif, l'auteur identifie le processus de la globalisation des marchés, la croissance exponentielle du nombre des organisations internationales, l'affirmation de nouvelles identités sur la scène internationale ainsi que la révolution de l'information et des communications. À son avis, ces symptômes de changement complexifient les relations internationales et facilitent l'accroissement des actions collectives transnationales proprement dites.

Cette lecture de la scène internationale telle que proposée par Rosenau a eu un écho retentissant. Ses adeptes se sont rapidement mis à décrire et à analyser la manière dont les acteurs sociaux agissent sur le destin du monde et s'intéressent, de manière directe, concurrentielle et autonome, à de nombreuses questions internationales avec ou sans la présence des États. Marie-Claude Smouts et Bertrand Badie, par exemple, soutiendront plus tard qu'il était devenu de plus en plus difficile de faire de l'État-nation la composante exclusive et souveraine du système international⁴⁷. Du fait de la prolifération d'acteurs transnationaux qui échappent à la souveraineté des États, de l'implication de l'individu dans le jeu international, de la multiplication des espaces politiques où la société prend le relais de l'État, ainsi que de l'internationalisation de la société civile, notent-ils, on entre dans une phase historique qui discrédite à la fois l'État et le système international composé d'États souverains. Smouts et Badie annoncent sobrement la « revanche des sociétés » et les « funérailles de l'État-nation ».

Le constat d'une plus grande visibilité des acteurs sociaux sur la scène internationale et celui d'une croissance significative des activités civiles dans l'arène mondiale conduit les hypertransnationalistes à affirmer que la concentration stable du pouvoir entre les mains des États qui a commencé en 1648 avec la Paix de Westphalie tire à sa fin⁴⁸. Puisque le stade État-nation du capitalisme demeure largement dépassé, la mondialisation fait donc appel à l'émergence d'une structure sociale supranationale qui va au-delà de la réalité étatique⁴⁹. Au-delà de la pérennité de l'État, on assisterait de préférence à la constitution d'un type d'État « postsouverain et postwestphalien » dont le rôle principal est d'arbitrer les différentes identités, autorités et loyautés politiques qui sont devenues incontournables dans

47. Smouts, M.C. et B. Badie (1994). *Le retournement du monde : sociologie de la scène internationale*, Paris, Dalloz, Fondation nationale des sciences politiques.

48. Matthews, J.S. (1997). « Power Shift », *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 1, p. 50-66.

49. Robinson, W.I. (1998). « Beyond Nation-State Paradigms: Globalization, Sociology, and the Challenge of Transnational Studies », *Sociological Forum*, vol. 13, n° 4, p. 561-594.

le monde moderne⁵⁰. En supposant la dégénérescence de l'État-nation, les hypertransnationalistes soulignent en même temps l'incapacité de l'infrastructure étatique à contrôler le territoire national du fait de la croissance des flux transnationaux des biens et des personnes.

Dans le même ordre d'idées, les hypertransnationalistes annoncent la fin de l'ère de la citoyenneté nationale. Cette hypothèse découle d'un constat faisant état d'une croissance multiple des activités et des mouvements transnationaux des personnes depuis quelques années. Un tel développement serait en partie le résultat d'une plus grande accessibilité aux moyens de transport et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'argument de la fin de la citoyenneté nationale découle de l'idée selon laquelle la tendance globalisante de l'économie est en train de rompre les liens de solidarité généralement exprimés à l'intérieur des espaces sociaux territoriaux et que, en raison de ce nouvel état de choses, les individus et groupes sociaux organisés recherchent désormais l'intégration sociale bien au-delà des frontières étatiques. Dès lors, tant les allégeances politiques des migrants que la solidarité globale exprimée par les individus posent des problèmes immédiats en ce qui a trait aux postulats et politiques centrés sur l'État-nation. En découle le constat suivant : l'État-nation n'est plus en mesure d'assurer l'intégration sociale du fait du processus mondialisant. La plus grande propension des individus et des groupes sociaux à porter leurs griefs et leurs revendications sur le théâtre transnational de contestation pose ainsi un défi majeur au modèle traditionnel de la citoyenneté centrée sur l'État-nation. De cette manière, la survie de l'État-nation est jugée précaire, car la globalisation est en train d'anéantir les frontières nationales et de briser le lien entre territoire et pouvoir. La congruité entre nationalité et citoyenneté, le point focal du modèle de citoyenneté centré sur l'État-nation, ne peut plus offrir à leurs yeux une base adéquate pour l'appartenance sociale à l'âge de la globalisation⁵¹.

Vue sous cet angle, la citoyenneté n'est plus perçue comme une affaire exclusivement nationale, mais est appréhendée dans une perspective multiculturelle au travers de laquelle on fait ressortir sa dimension transnationale ou postnationale⁵². En d'autres termes, étant donné l'intensification des liens sociaux à travers les frontières étatiques du fait de la globalisation, les acteurs et entités non étatiques seraient portés à construire des formes d'allégeance et des modes de loyauté qui ne se matérialisent pas au sein d'une communauté nationale spécifique. D'où la proposition voulant que

50. Voir à ce sujet, Linklater, A. (1998). « Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State », dans D. Archibugi, D. Held et M. Köhler (dir.), *Re-imagining Political Community*, Stanford, Stanford University Press, p. 114; voir également Linklater, A. (1998). *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Columbia, University of South Carolina Press.

51. Castles, S. (2000). *Ethnicity and Globalization: From Migrant Worker to Transnational Citizen*, Londres, Sage Publications.

52. Soysal, Y.N. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press.

l'État et la nation développent des relations différentes quant au territoire puisque les populations se déplacent beaucoup plus facilement hors de l'espace territorial souverain⁵³. Il s'agit d'une nouvelle réalité qui débouche sur la formation de « translocalités » qui remettent en question l'association entre l'État et la nation. Ces translocalités posent un problème crucial quant à la maîtrise du territoire par l'État.

Parallèlement, on a avancé l'idée que les États sont aujourd'hui de plus en plus contraints d'accorder une importance grandissante aux codes internationaux des droits humains, qui s'en tiennent strictement à l'universalité de la personne. Ces droits ainsi reconnus, loin de se greffer sur le statut de citoyen, sont de préférence dictés par le simple fait d'être résidant d'un État. Pour plusieurs, la légitimité des revendications faites par ces individus non citoyens, mais qui se retrouvent sur le territoire d'un État spécifique, repose davantage sur les droits humains internationaux que sur les principes de souveraineté et d'autodétermination nationale. Cela amène les hypertransnationalistes à établir une relation de causalité entre l'accroissement du nombre de personnes ayant des identités multiples dans le monde et l'obsolescence du sacro-saint principe de l'exclusivité de l'État-nation.

1.3.1. Sur la société civile transnationale

Les hypertransnationalistes observent que, grâce à leur immense potentiel de mobilisation et de contestation, les acteurs de la société civile jouent un rôle crucial au plan international et ont une influence significative sur les décisions qui impliquent les États. De ce fait, ils remettent en question le caractère exclusivement national de la société civile et supposent que cette dernière s'affranchit du cadre territorial fixé par les frontières établies pour s'affirmer comme une société civile transnationale ou globale⁵⁴. La tendance nette vers l'affirmation de cette société civile transnationale serait donc le fait marquant du dernier quart du xx^e siècle. Cette société organisée, construite par-delà les limites territoriales des États, existe non seulement du fait des connexions qui traversent les frontières nationales et qui s'opèrent à l'intérieur d'un espace global et non territorial, mais aussi

53. Voir Appadurai, A. (1996). « Sovereignty without Territoriality: Notes for a Post-colonial Geography », dans P. Yaeger (dir.), *The Geography of Identity*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, p. 48. Sur cette même idée, voir aussi Basch, L.G., N.G. Schiller et C.S. Blanc (1994). *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nations-States*, New York, Gordon and Breach.

54. Ici, le terme « transnational » aide à capter le mouvement des acteurs non étatiques de toutes origines qui traversent les frontières étatiques dans le but d'établir des liens et connexions avec l'extérieur. Le terme « global » sert à appréhender la possibilité d'un monde sans frontières composé d'acteurs globaux par essence et de tous ordres lesquels visent la création d'une société globale et interconnectée. Sur la distinction entre le global et le transnational, voir Kearney, M. (2000). « The Local and the Global: The Anthropology of Globalization and Transnationalism », *Annual Review of Anthropology*, n° 24, p. 547-565. Voir également, sur le même sujet, Sklair, L. (2000). *The Transnational Capitalist Class*, Londres, Blackwell.

parce qu'une conscience globale se trouve en pleine croissance et indique le mécanisme par lequel agissent les membres de cette société civile ainsi transnationalisée⁵⁵.

À ce sujet, il est de plus en plus répandu que les acteurs de la société civile ont acquis un *momentum* historique dû notamment à la révolution de l'information et de la communication, qui a donné son impulsion à l'émergence d'une conscience universelle et partagée. En effet, la grande accessibilité des moyens de communication électroniques, notamment l'utilisation de plus en plus fréquente de l'Internet, offre la possibilité aux acteurs dispersés, et contraints par un très grand éloignement spatial, de se consulter, se coordonner et agir de manière concertée sur la base d'un partage plus efficace de l'information. Ces développements technologiques contribuent à réduire les coûts de transaction indispensables à l'engagement dans l'action collective transnationale et facilitent une participation politique plus dense des individus à travers les frontières. De cette manière, les acteurs ont la possibilité de se consulter de manière soutenue sur les enjeux qui les préoccupent en formant des réseaux sociaux et des communautés virtuelles qui servent de lieu d'expression de la participation civique et de l'exercice de la diplomatie citoyenne. Cette nouvelle dynamique participe du remodelage des sociétés civiles aux plans local, national, transnational et global, souvent « avec peu de considération pour les identités et frontières nationales⁵⁶ ».

L'accent est également mis sur le fait que cette société civile transnationale est à la fois une sphère et un agent émergent d'une politique mondiale naissante, caractérisée par une autonomie croissante à l'égard des États et du système mondial. Ainsi, par sa capacité de re-politiser des espaces auparavant dépolitisés par l'architecture institutionnelle du système international, elle anéantit « la primauté des États ou encore leurs droits souverains ». Dès lors, les « organisations militantes internationales » constituent des acteurs politiques en soi sur la scène mondiale et emploient des moyens pour politiser la société civile globale. Ces organisations interviennent en tant que communauté engagée politiquement qui « enseigne aux gouvernements les objectifs politiques appropriés » en même temps qu'elles défient et transforment l'équilibre entre l'État et la société⁵⁷.

C'est donc avec un enthousiasme débordant que les hypertransnationalistes stipulent que les acteurs non étatiques se sont installés comme une « troisième force dans la politique globale » après les États et les organisations

55. Lipschutz, R.D. (1992). « Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society », *Millennium Journal of International Studies*, vol. 21, n° 3, p. 389-420.

56. Ronfeld, D. et C.L. Thorup (1994). « NGOs, Civil Society Networks and the Future of North America », dans R. Dobell et M. Neufeld, *Transborder Citizens: Networks and Institutions in North America*, Lantzville (C.-B.), Oolichan Books, North American Institute, p. 27.

57. Price, R. (1998). « Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Landmines », *International Organization*, vol. 52, n° 3, p. 613-644.

intergouvernementales, une pièce importante dans la gouvernance globale⁵⁸. Analysant la campagne internationale pour l'abolition des mines antipersonnel, par exemple, Richard Price parvient à la conclusion que cette campagne a apporté des réponses nouvelles aux questions qui se situent en dehors d'un centre politique territorialement structuré autour de l'État. Le succès de ces types de campagnes repose, selon lui, sur la constitution d'une société civile transnationale, « cette sphère publique qui est le résultat de coalitions tissées au niveau global où les individus peuvent interagir en faveur d'objectifs communs et structurer la vie collective⁵⁹ ». En d'autres termes, puisque les États-nations sont devenus de plus en plus vulnérables devant les pressions conjuguées de l'intérieur et de l'extérieur, on s'achemine vers l'instauration d'une nouvelle ère dans les affaires internationales, celle de la postmodernité, portée par un nouveau type d'État, celui de l'État « postwestphalien⁶⁰ ».

1.4. CONCEPTUALISER L'INFLUENCE: LES ACTEURS NON ÉTATIQUES ET LES PRISES DE DÉCISIONS INTERNATIONALES

Peut-on affirmer sans nuances, à partir des situations décrites plus haut, que les acteurs non étatiques exercent une influence sur les résultats politiques des négociations internationales? Quand et pourquoi les campagnes transnationales réussissent ou échouent-elles? Quelles sont les variables qui interviennent dans l'explication des variations quant au succès ou à l'échec des résultats politiques attendus par les acteurs non étatiques? Y a-t-il des conditions nécessaires et préalables à l'atteinte d'influence politique par ces acteurs? Ce sont là autant de questions qui méritent un examen minutieux et qui sont susceptibles de fournir des pistes intéressantes quant à la compréhension du phénomène étudié.

En effet, depuis la prolifération de ces acteurs non étatiques dans la politique internationale, la question de leur influence dans les prises de décisions politiques n'a cessé d'attirer l'attention des observateurs intéressés par la question. Après tout, bon nombre d'événements ont contribué à placer ces acteurs au centre de l'attention des grands médias internationaux et à rendre compte de leurs interventions croissantes dans les affaires du monde. Un exemple frappant à ce sujet demeure l'affaire du *Rainbow Warrior*, survenue au milieu des années 1980, qui annonce la résurgence du mouvement pacifiste international et la montée de l'écologie politique.

58. Voir, à ce sujet, Florini, A.M. et P.J. Simmons (dir.) (2000). *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

59. Price, R. (1998). « Reversing the Gun Sights », *op. cit.*, p. 627.

60. Voir, en ce sens, Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt et J. Perraton (dir.) (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press.

1.4.1. L'affaire du *Rainbow Warrior* ou l'éveil d'une conscience partagée

Au cours des années 1970, le *Rainbow Warrior* était utilisé par l'organisation écologiste Greenpeace comme vaisseau de soutien pour des activités de protestation à l'encontre de la chasse au phoque, de la pêche à la baleine et des essais nucléaires. C'est dans le cadre de ces activités de surveillance qu'en juillet 1985, le navire mouille à Auckland, en Nouvelle-Zélande. Il s'agit pour l'organisation de protester, comme elle le fait d'habitude, contre les essais nucléaires français à l'atoll de Mururoa, dans l'archipel de Tuamotu en Polynésie française. En agissant ainsi, Greenpeace désire obtenir des précisions quant aux véritables répercussions des essais nucléaires français. Pour y parvenir, l'organisation décide de placer des protestataires sur l'île, en violation de la zone de navigation exclusive établie par la France. En représailles, le gouvernement français décide de lancer l'opération *Satanic* afin de déjouer les protestations orchestrées par l'organisation écologiste. Conduite par les services spéciaux français, l'opération se déroule le 10 juillet 1985 et se termine abruptement par l'explosion du navire de Greenpeace et la mort d'un photographe néerlandais. Le 23 juillet, après une enquête préliminaire, le premier ministre néo-zélandais, David Lange, accuse des « éléments étrangers » d'avoir pris part à l'attentat. L'enquête conclut à l'implication d'individus sous les ordres de la Direction générale de la sécurité extérieure française.

Après avoir obtenu la démission du ministre français de la Défense, Charles Hernu, et limogé l'amiral Pierre Lacoste, le premier ministre Laurent Fabius admet à la télévision française, le 22 septembre 1985, que les services français ont mené l'attaque du *Rainbow Warrior*. Le 22 novembre, les autorités judiciaires néo-zélandaises condamnent les agents français à 10 ans d'emprisonnement pour homicide involontaire. À la suite d'un règlement diplomatique mené par le secrétaire général des Nations Unies, Javier Pérez de Cuellar, la France versera 8,16 millions de dollars d'indemnités à Greenpeace.

Si cette affaire laisse une tache d'huile dans l'histoire de la diplomatie française, elle contribue néanmoins à renforcer et dynamiser un militantisme écologique naissant de même qu'à rendre compte de la plus grande participation prise par les acteurs non étatiques dans les affaires du monde en tant que chiens de garde de l'action des États. L'une des répercussions majeures de cet événement reste, par ailleurs, celle d'étendre le militantisme social international à tous les secteurs de la vie économique, politique et sociale et de renforcer, au sein des acteurs sociaux, la certitude que les actions de contestation qui sont orchestrées par des réseaux de contestataires bien connectés ont la capacité d'engager la responsabilité des États dans l'espace mondial. Plusieurs événements qui sont survenus au cours de la décennie 1990 héritent de l'effet symbolique créé par cet épisode pour le moins éprouvant.

Par exemple, la convocation sur une base régulière des sommets mondiaux (environnement, femmes, développement durable, information, etc.), sous les auspices de l'organisation des Nations Unies, depuis le début des années 1970 a servi d'élément catalyseur d'occasions pour les acteurs non étatiques. De la même manière, si le premier Sommet de la Terre de 1972 à Stockholm a révélé l'ampleur des enjeux globaux et la nécessité d'engager les États dans les forums internationaux, la participation massive des organisations non gouvernementales à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio en 1992 (Sommet de la Terre) est venue confirmer, quant à elle, la nette investiture de ces acteurs dans la politique internationale, domaine jusque-là réservé aux interactions et rapports de pouvoir qu'entretiennent les États.

De toute évidence, les préoccupations environnementales auront été l'enjeu déclencheur d'une forme différente de politisation de l'espace mondial. Mais, en tout état de cause, il faut dire que l'odyssée transnationale des acteurs de la société civile n'atteindra sa vitesse de croisière qu'à partir du moment où les groupes venus de tous les horizons du spectre politique s'intéresseront aux actions des institutions internationales. Cette effervescence à l'encontre de ces institutions a commencé par des actions ciblées lors des sommets réunissant les principaux leaders du monde capitaliste faisant partie du G-7 ou dans le cadre du Forum économique annuel de Davos en Suisse, forum qui intègre un ensemble de politiciens influents et une cohorte de gens d'affaires pilotant les plus grandes corporations transnationales de la planète. De telles démonstrations de forces peuvent également être observées chaque fois que des réunions ministérielles de haut niveau sont programmées dans le cadre des différentes rondes de négociation visant la libéralisation du commerce mondial dans le cadre du GATT d'abord et de l'OMC ensuite. Les rencontres du FMI et de la Banque mondiale subissent également le même traitement.

1.4.2. L'euphorie antimondialisation

Les événements qui ont entouré les négociations visant l'établissement de l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) en 1998 ont contribué à mettre sur la carte les désormais « militants altermondialistes », dont le credo est de proposer une solution de rechange à la poursuite de la globalisation des entreprises⁶¹. À cette occasion, les pays membres de l'OCDE s'étaient donné comme objectif de conclure un accord international qui établirait la clause de non-discrimination dans le domaine de l'investissement. Cette clause obligerait tous les pays à accorder le même traitement national à tous les investisseurs étrangers. L'accord proposait également d'accorder aux

61. Pour une analyse détaillée de la position des différents acteurs en présence dans le cadre des négociations de l'AMI, se référer à Graham, E.M. (2000). *Fighting the Wrong Enemy: Antiglobal Activists and Multinational Enterprises*, Washington, Institute for International Economics.

gouvernements, de même qu'aux entreprises et aux investisseurs étrangers, le droit d'en appeler des décisions prises par les gouvernements nationaux à l'endroit des investissements étrangers. Dès l'annonce de cette initiative, certaines organisations non gouvernementales telles qu'Oxfam International, Greenpeace, Public Citizen, ATTAC, etc. se sont mobilisées en vue de dénoncer ce qu'elles qualifiaient d'offensive néolibérale pour déréglementer les investissements à l'échelle globale.

À partir de cette date, ces organisations entreprendront une série d'actions et de démonstrations dans plusieurs villes européennes. Des campagnes nationales anti-AMI seront inaugurées dans presque tous les pays membres de l'OCDE. Le 12 février 1998, une coalition internationale d'ONG lance une campagne virulente contre l'AMI en mettant l'accent sur son opposition à accorder un pouvoir sans précédent aux corporations, ce qui est de nature à remettre en question les mesures de sauvegarde mises en place par les gouvernements dans le domaine de l'environnement et de la protection des travailleurs⁶². Les militants, à la faveur d'une rhétorique discursive unifiée et d'une mobilisation concertée transnationalement, établiront leur campement dans les locaux de l'OCDE à Paris et, au son des tambours et des trompettes, scanderont des slogans hostiles aux représentants gouvernementaux. Au printemps 1998, les autorités en charge des négociations mettront un terme au processus, citant des « irrégularités irréconciliables » entre les parties présentes à la table des négociations.

Dans la même optique, qui ne se souvient pas de la grande mobilisation citoyenne lors des manifestations entourant la conférence des ministres du commerce à Seattle en 1999 dans le cadre de l'OMC? Tout comme l'AMI, les négociations prévues dans le cadre de cette conférence finiront en lambeaux⁶³. Encore une fois, les ONG ont opté pour une stratégie de blocage en faisant entendre leur colère et leur mécontentement devant la perspective de libéralisation néolibérale. Au menu de cette épopée glorieuse, il faut aussi inclure les campagnes dénonçant les gouvernements violateurs des droits de la personne entreprises par Amnesty International. Il faut également tenir compte des actions menées par certaines ONG pacifistes, vouées à la défense des droits civiques et moraux, en vue de l'adoption par plusieurs États du traité sur l'abolition des essais nucléaires en 1996. Il y a lieu également de souligner la croisade menée par des réseaux de militants internationaux en faveur de l'adoption du traité sur la destruction des mines antipersonnel signé à Ottawa en décembre 1997 ainsi que celle relative à la formation d'un consensus en vue de la signature du Traité de Rome, qui aboutit à la création en 2003 d'une Cour pénale internationale

62. Voir, à ce sujet, « Joint NGO Statement on the Multilateral Agreement on Investment », Washington, 12 février 1998.

63. Sur les événements de Seattle, voir Kaldor, M. (2000). « Civilising Globalisation? The Implications of the Battle in Seattle », *Millennium Journal of International Studies*, vol. 29, n° 1, p. 105-114. Voir également Halliday, F. (2000). « Getting Real about Seattle », *Millennium Journal of International Studies*, vol. 29, n° 1, p. 123-129.

à La Haye dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. On ne peut non plus passer sous silence les récents accomplissements de plusieurs coalitions d'organisations non gouvernementales dans leur quête de définir et d'introduire de nouvelles normes relatives au comportement et à la responsabilisation des acteurs étatiques sur la scène mondiale.

Devant cette affluence de faits qui attestent d'un net transfert de la contestation sociale du plan national à l'arène transnationale et d'une prise de participation plus grande des acteurs non étatiques dans le jeu mondial, il est important d'interroger les questions relatives à l'influence de ces acteurs dans les prises de décisions internationales et dans le modelage de la gouvernance internationale. Cette question est fondamentale sur le plan théorique, car elle offre la possibilité de donner un sens aux actions des acteurs non étatiques dans un univers autre que celui du national et de discuter plus étroitement de leur potentiel à faire passer leurs revendications et griefs relatifs aux enjeux internationaux identifiés, dans ce cas l'enjeu concernant la libéralisation des échanges.

1.4.3. Comprendre la nature de l'influence politique

Sur le plan théorique, l'influence renvoie à « la capacité d'un acteur à modifier le comportement d'un autre acteur⁶⁴ ». Un acteur exerce de l'influence si sa présence, ses idées et ses actions parviennent à contraindre un décideur politique de respecter ses intérêts ou ses objectifs. Le néerlandais Bas Arts a effectué une recherche pour le moins éclairante à ce sujet en étudiant l'influence des ONG sur les décisions prises dans le cadre des négociations menant à l'adoption de la convention internationale sur le changement climatique et de celle sur la biodiversité. Selon lui, l'influence s'évalue en fonction de l'atteinte des objectifs politiques d'un acteur en termes des résultats obtenus non seulement dans la formation, mais aussi dans la mise en œuvre d'un traité⁶⁵. Vue de cette manière, l'influence politique relève de la présupposition d'un lien causal entre les résultats spécifiques obtenus, d'une part, et les interventions concrètes d'un acteur, d'autre part. Autrement dit, c'est le degré d'influence d'un acteur dans un processus politique qui demeure la composante observable et nécessaire permettant de mesurer ses succès et ses accomplissements dans le cadre des résultats politiques obtenus.

Par ailleurs, il est établi que la plupart des acteurs non étatiques n'ont pas un accès soutenu au pouvoir matériel et que, du fait de cette faiblesse, ils doivent se reposer davantage sur leur autorité morale comme facteur primordial de leur influence. Nombre d'auteurs font intervenir cet argument

64. Voir, à ce sujet, Cox, R. et H. Jacobson (dir.) (1973). *The Anatomy of Influence*, New Haven, Yale University Press, p. 3.

65. Arts, B. (1998). *The Political Influence of Global NGOs: Case Studies on the Climate Change and Biodiversity Conventions*, Utrecht, International Books, p. 58.

de la supériorité morale pour étayer la thèse selon laquelle les organisations environnementales et les groupes de défense des droits de la personne auraient réussi à agir sur la manière dont les États se comportent dans ces deux secteurs⁶⁶. Devrait-on, tenant compte de l'assertion faite par les défenseurs de l'argument moral, considérer la supposée supériorité morale de l'acteur ou de l'enjeu considéré comme l'élément déterminant dans l'influence politique des acteurs non étatiques? Le problème d'un tel argument est la difficulté de déterminer avec précision l'action qui a conduit au changement de comportement de l'État ciblé. Dans des situations qui ont trait aux droits de la personne, il est certes important de tenir compte de la nature de l'enjeu, mais également du nombre et de la diversité des acteurs impliqués. Aller dans le sens de l'hypothèse normative, c'est considérer que l'autorité morale opère dans un vide. Or, ce n'est pas tout à fait le cas.

Même si les résultats obtenus peuvent signaler la force de l'argument moral, ils ne relèvent pas toujours d'une logique et d'une démarche exclusivement morales. Dans son étude sur la manière dont les militants transnationaux élaborent l'action multilatérale à l'encontre de régimes politiques qui répriment les droits de la personne, Susan Burgerman abonde dans ce sens en arguant que même les « victoires morales » obéissent à un ensemble de préalables indispensables⁶⁷. Burgerman énumère trois facteurs qui, à son avis, constituent des conditions nécessaires à l'exercice de l'influence politique des acteurs transnationaux : l'existence de militants transnationaux et de normes internationales pertinentes ; l'existence d'élites nationales qui contrôlent les forces armées dans l'État cible, et qui sont préoccupées par la réputation internationale de leur pays ; enfin, l'existence de groupes nationaux organisés en lien avec des militants transnationaux⁶⁸. Si les intérêts économiques et de sécurité de l'État cible sont aux antipodes des objectifs normatifs poursuivis par les militants transnationaux, une telle situation est de nature à compromettre la mise en œuvre des principes et accords en matière des droits de la personne.

Pour Susan Sell et Amhesh Prakash également, le succès qu'un acteur peut avoir dans sa quête d'influencer les résultats politiques d'une négociation dépend très peu de la supériorité morale de l'objectif qu'il défend. L'influence de l'acteur provient fondamentalement de la force du tissu social dont il est membre. Ce succès dépendra alors de l'habileté supérieure du réseau à créer des occasions politiques et à en tirer le plus de bénéfiques,

66. Les écrits de certains adeptes de la perspective normative en relations internationales peuvent être éclairants à ce sujet. Pour une illustration, se référer notamment à Keck, M. et K. Sikkink (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press ; Finnemore, M. et K. Sikkink (1998). « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, vol. 52, n° 4, p. 887-917 ; Princen, T. et M. Finger (1994). *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, Londres, Routledge.

67. Burgerman, S. (2001). *Moral Victories: How Activists Provoke Multilateral Action*, Ithaca, Cornell University Press, 2001, p. 4-5.

68. Burgerman, S. (2001). *Moral Victories*, op. cit., p. 5.

en exploitant au maximum une crise, en construisant un problème, en mobilisant une coalition ou en insérant son objectif à l'intérieur des débats politiques⁶⁹. Dans cette optique, le succès ou l'échec d'un acteur donné dans l'atteinte d'un résultat désiré et souhaité est largement fonction de la manière dont le réseau parvient à structurer avec efficacité un objectif politique donné.

Les arguments de Burgerman ainsi que ceux avancés par Sell et Prakash rappellent que les préférences des États sont déterminantes sur la scène internationale. À cet égard, les conditions propres à l'environnement national demeurent cruciales dans l'explication des variations que l'on peut observer en termes d'influence politique des acteurs transnationaux. Les structures nationales jouent le rôle de mécanismes de filtrage des efforts entrepris par les alliances et acteurs transnationaux dans le but d'influencer les politiques dans des domaines précis. Comme le souligne Thomas Risse-Kappen, pour influencer sur les politiques au plan national, ces acteurs doivent obtenir l'accès au système politique de l'État cible ; ils doivent ensuite générer des coalitions gagnantes dans le but d'orienter les décisions dans la direction désirée⁷⁰.

Une autre dimension non négligeable de l'influence politique concerne l'effectivité, c'est-à-dire le fait de savoir si les actions entreprises par un acteur produisent les effets décidés, décisifs et désirés. L'effectivité a une dimension éminemment politique, car elle détermine la capacité réelle de l'acteur à obtenir un « accès influent » dans le cercle de prise de décision. Le politologue Donald T. Wells a étudié les facteurs conduisant à l'effectivité des actions entreprises par les organisations non gouvernementales dans le secteur de l'environnement. À son avis, la plupart des actions des ONG peuvent être effectives seulement si elles adoptent une stratégie tournée vers l'intérieur. Wells retient quatre indicateurs de l'effectivité : 1) le fait pour l'acteur de définir un problème et que sa définition prévaut ; 2) sa capacité à mobiliser l'ensemble de sa communauté autour de ce problème ; 3) sa capacité à articuler cette question dans les points d'accès clés où se prennent les décisions politiques ; 4) le fait pour l'acteur de participer à la mise en œuvre des solutions proposées⁷¹.

69. Sell, S.K. et A. Prakash (2004). « Using Ideas Strategically: The Contest between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights », *International Studies Quarterly*, n° 48, p. 143-175.

70. Risse-Kappen, T. (1995). « Introduction: Bringing Transnational Relations Back In », *op. cit.*, p. 25.

71. Wells, D.T (1996). *Environmental Policy: A Global Perspective for the Twenty-first Century*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, p. 43. Sur la même idée, et pour une analyse similaire des stratégies employées par les organisations non gouvernementales dans le secteur environnemental, voir Gunter, M.M. Jr. (2004). *Building the Next Ark: How NGOs Work to Protect Biodiversity*, Hanover (N.H.), Dartmouth College Press.

En vertu de tout ce qui précède, il est important de garder à l'esprit que des contingences à la fois externes et internes affectent la capacité des acteurs non étatiques dans leur quête d'influencer les prises de décision à l'échelle nationale ou internationale. S'agissant des facteurs externes, il y a lieu de mentionner la limitation des marges de manœuvre de ces acteurs en raison du pouvoir grandissant des corporations transnationales qui sont devenues de plus en plus puissantes, du rôle prééminent des acteurs non étatiques dans la structure de gouvernance et de la complexité inhérente à la formation des coalitions de négociation. Les facteurs internes renvoient, quant à eux, à la régie interne des ces organisations et sont relatifs aux questions de représentation, d'imputabilité, de légitimité, de transparence dans les prises de décisions et surtout d'asymétrie de pouvoir entre les groupes et les réseaux identifiés⁷².

Il ne faut pas non plus perdre de vue que les organisations non gouvernementales sont aussi, pour leur majorité, enracinées dans des institutions qui sont orientées vers le marché et destinées à la satisfaction des intérêts matériels. Le théoricien de la société civile John Keane, dans ses réflexions sur la pertinence d'une société civile globale, affirme à ce sujet que « les marchés sont un trait empirique intrinsèque, et [qu'ils] constituent un préalable fonctionnellement entrelacé des relations sociales qui se déroulent au sein de la société civile globale existante⁷³ ». Si on fait intervenir dans l'analyse une lecture qui met en évidence le caractère structurant du marché, il est alors possible d'observer que les organisations de la société civile reflètent une certaine insécurité organisationnelle et fiscale en même temps qu'elles subissent des pressions compétitives. En conséquence, il leur est donc très difficile de concilier, dans le cadre de leurs activités, leurs motivations normatives propres avec les pressions matérielles subies. Les résultats obtenus, dans de telles conditions, peuvent s'éloigner des attentes libérales⁷⁴.

Mais force est de constater qu'en dépit de ces contraintes multiples, les acteurs non étatiques, principalement certaines organisations non gouvernementales transnationales comme Greenpeace, Amnesty International, OXFAM International, Médecins sans frontières, etc., exercent néanmoins un type de pouvoir particulier sur la scène internationale, celui communément désigné sous le vocable de *soft power*, en d'autres termes, le pouvoir sans la force. C'est le terroir de la politique symbolique, celui à travers lequel les individus et les groupes de la société civile traquent l'information,

72. Sur ces différents points, voir Nelson, P.J. (2002). « Agendas, Accountability, and Legitimacy among Transnational Networks Lobbying the World Bank », dans S.V.R. Khagram et K. Sikkink, *Restructuring World Politics: Transnational Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis, University of Minnesota Press, p. 131-154.

73. Keane, J. (2003). *Global Civil Society?*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 78.

74. L'analyse qui repose sur une économie politique des ONG est éclairante à ce sujet. Pour une illustration qui va dans ce sens, se référer à Cooley, A. et J. Ron (2002). « The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action », *International Security*, vol. 27, n° 1, p. 5-39.

quêtent la vérité et demandent des comptes aux détenteurs du pouvoir⁷⁵. Forte de ce pouvoir d'une autre nature, l'habileté de ces acteurs à servir de lien entre la société civile, l'État et les institutions internationales dans des domaines comme l'environnement, le développement, l'aide humanitaire, etc., se trouve rehaussée. Parfois même, les structures de gouvernance de certaines institutions internationales peuvent leur ouvrir des portes, ce qui leur permet d'exercer des pressions sur les négociations multilatérales par l'entremise d'activités de lobbying auprès des États puissants dans le système international, de coalitions avec les organisations internationales et d'alliances avec les États moins influents⁷⁶. Dans cette optique, tant la qualité de l'accès que la proximité des acteurs non étatiques auprès des appareils de gouvernance peuvent s'imposer comme des indices éclairants qui permettent de mesurer le degré d'influence de ces acteurs sur un enjeu international en négociation.

1.5. PERSPECTIVE ANALYTIQUE: LE TRANSNATIONALISME MINIMAL

Un constat s'impose au vu de cette incursion dans l'univers des transnationalistes : le champ des relations transnationales est manifestement marqué par un déficit de clarification théorique. Pour y remédier et ainsi rendre compte de la politique transnationale dans son essence même, il est nécessaire de rapprocher la politique internationale de ce qui se passe à l'intérieur des unités macrosociales. Car toute lecture de l'action politique des acteurs non étatiques doit à la fois faire intervenir les rapports de pouvoir au plan national et les relations sociales complexes qui interviennent sur la scène mondiale. Elle ne peut être faite en référence à un palier spécifique et dans une perspective unidimensionnelle. Les deux ordres de pouvoir, national et international, doivent être appréhendés en symbiose.

L'approche transnationale que je développe ici apporte un éclairage sur l'axe triangulaire société/État/monde. Elle met en perspective les forces sociales transnationales, les États et les acteurs sociaux dans une

75. Sur la catégorisation de *soft power*, voir Sikkink, K. (2002). «Restructuring World Politics: The Limits and Asymmetries of Soft Power», dans S. Khagram, J.V. Riker et K. Sikkink, *Restructuring World Politics: Transnational Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis, University of Minnesota Press, p. 301-317.

76. C'est le cas, par exemple de la participation des ONG aux conférences des Nations Unies sur l'environnement, les femmes ou encore les droits de l'homme. Pour une illustration, se référer à Clark, M.A., K. Friedman et K. Hochstetler (1998). «The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women», *World Politics*, n° 51, p. 1-35. Voir également la description fournie par Risse, T. (2002). «Transnational Actors and World Politics», dans Carlsnaes, W., T. Risse et B.A. Simmons, *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, p. 265.

relation complexe⁷⁷. Une telle démarche invite à la réappréciation du facteur transnational dans l'analyse de la politique internationale. Le facteur transnational est, de ce fait, étudié à l'aune d'un schéma minimaliste qui relativise les prouesses des acteurs non étatiques sur la scène mondiale. Tout en ayant à l'esprit la centralité de l'État-nation en tant qu'entité déterminante dans la gouvernance internationale, la lecture transnationale suggérée adhère à la proposition selon laquelle une pluralité d'acteurs, provenant d'espaces sociaux spécifiques, sont porteurs d'identités, d'appartenances et de rationalités propres sur le front international et contribuent de ce fait à complexifier un espace global de plus en plus incertain et indéfini.

Pour comprendre et analyser ce monde multcentré, il faut voir l'État comme un agent incontournable de la mouvance transnationale, car celui-ci possède la capacité de dicter les règles du jeu aux maintes associations qui sont situées sur le territoire qu'il contrôle, notamment les organisations non gouvernementales, les institutions philanthropiques, les corporations multinationales, les mouvements sociaux et politiques ainsi que d'autres formes de participation et d'engagement citoyen. Étant donné que les États sont dominants sur la scène internationale, il y a lieu de prendre ce facteur en considération quand il s'agit d'articuler la hiérarchie de pouvoir à l'échelle mondiale, compte tenu de la nature interétatique manifeste des interactions majeures qui s'y déroulent. Cette perspective est celle du transnationalisme minimal.

Au relent d'optimisme manifeste chez les transnationalistes libéraux, le transnationalisme minimal oppose une vision nuancée et mesurée des prouesses et possibilités transnationales des acteurs non étatiques dans un contexte social globalisé. Aborder la politique transnationale en empruntant un prisme minimaliste permet, à cette fin, de résoudre un éventail de problèmes analytiques. Premièrement, le transnationalisme minimal offre la possibilité de transgresser la conception libérale transnationale dominante, dont le discours suppose un processus de disparition graduelle de l'État dans la sphère globale et le transfert du lieu de pouvoir de l'univers étatique à celui des acteurs de la société civile ainsi transnationalisée. Deuxièmement, il permet de faire intervenir dans l'analyse les facteurs et contraintes externes aux acteurs non étatiques et de faire une large place aux structures des perspectives politiques nationales ou transnationales qui conditionnent l'action militante transnationale. Troisièmement, par le biais du transnationalisme minimal, il est possible d'apprécier l'importance des changements de scénarios liés à la sécurité des États dans le transfert du national vers le transnational. Car, par-dessus tout, cette approche permet d'articuler adéquatement l'interface national/transnational en tenant

77. Cette trilogie rejoint celle adoptée par Robert Cox, qui inclut les forces sociales, les États et les ordres mondiaux. Voir, à ce sujet, Cox, R. (1981). « Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory », *Millennium Journal of International Studies*, vol. 10, n° 2, p. 126-155.

compte des changements et des variations, dans le temps et dans l'espace, intervenus au niveau du conditionnement sécuritaire dans lequel opèrent les États et les citoyens.

D'un autre côté, la démarche proposée ici accorde une autonomie partielle aux niveaux d'analyse tout en ayant à l'esprit que le national et l'international sont deux aspects d'un tout intégré. À ce titre, l'espace national y est appréhendé comme un site de contestation faisant partie d'un théâtre de mobilisation qui est lui-même plus étendu. L'État se retrouve ainsi au confluent d'échanges à la fois horizontaux et verticaux. Le cadre structurel national s'impose alors comme lieu de transmission des vecteurs transnationaux au sein duquel, et à travers lequel, les différents messages culturels, économiques et politiques sont mis en marche, codifiés et internationalisés⁷⁸. Les agents et les structures y occupent un statut ontologique égal dans l'explication du comportement social à l'échelle globale⁷⁹. En procédant de la sorte, l'idée est de parvenir à déterminer la manière dont les processus qui se déroulent au niveau mondial agissent sur la dynamique des transformations État-société civile au plan interne, et comment ces restructurations internes affectent les rapports de pouvoir dans le système international.

Le transnationalisme minimal accorde également une importance cruciale au facteur spatial dans l'aménagement de l'action transnationale. L'espace, en tant que lieu de vie et d'interactions entre les individus, apporte un éclairage sur les possibilités et les contraintes rencontrées par les acteurs sociaux dans leur passage du national vers le transnational. Par espace, j'entends « une configuration de lieux différenciés et hiérarchiquement organisés dans laquelle des centres de pouvoir au plan local, national et supranational, interagissent d'une façon complexe et dynamique⁸⁰ ». Les travaux effectués par Paul Pierson et Stephan Leibfried dans le cadre de l'Union européenne accordent à l'espace une dimension multiforme que les auteurs conceptualisent comme un système étagé. Il s'agit d'un « ensemble institutionnel à plusieurs niveaux » qui introduit de nouveaux acteurs politiques, crée un nombre de dilemmes distincts pour les décideurs politiques et modifie les stratégies et influences des groupes sociaux⁸¹.

78. Sur cette caractérisation de l'État, voir Halperin, S. (1994). « State Autonomy versus Nationalism: Historical Reconsiderations of the Evolution of State Power », dans P. Ronen, P. Palan et B. Gills (dir.), *Transcending the State-Global Divide*, Boulder, Lynne Rienner.

79. Sur la notion d'agent et de structure ainsi que de leur différenciation ontologique, se référer à Wendt, A. (1987). « The Agent-Structure Problem in International Relations Theory », *International Organization*, vol. 41, n° 3, p. 335-370. Wendt soutient à ce sujet que les États ne sont même pas concevables en tant qu'États si ce n'est en relation avec une structure globale d'autorités qui sont imbriquées politiquement (p. 357).

80. Sur la notion d'espace social et d'« espace social du capitalisme », voir Soja, E.W. (1989). *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Londres, Verso. Voir également Drainville, A.C. (1995). « Of Social Spaces, Citizenship and the Nature of Power in the World Economy », *Alternatives*, vol. 20, p. 51-79.

81. Voir à ce sujet Pierson, P. et S. Leibfried (dir.) (1995). *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, The Brookings Institution.

Une simple observation permet cependant de constater que, même dans le contexte institutionnalisé européen étudié par Pearson et Liebfried, les acteurs sociaux nationaux continuent malgré tout de se mobiliser à l'intérieur de leurs institutions étatiques nationales respectives, ce qui limite tout autant les perspectives d'actions transnationales cohérentes. Dans une réflexion récente sur le nouveau militantisme transnational, Sidney Tarrow notait à ce sujet que l'Europe de l'Ouest offrait un terrain favorable au développement d'une logique supranationale de formation de coalitions. Cependant, il observait en même temps qu'en tout état de cause, cette logique transnationale serait plus susceptible de se manifester dans le domaine environnemental, car les groupes dédiés à la défense de l'environnement bénéficient d'une opinion publique favorable, d'un corpus de législation environnementale orienté à l'échelle européenne, d'un directeurat européen dédié à leurs revendications et de généreuses contributions de la part de la Commission européenne. Or, la persistance d'une disjonction entre les groupes environnementaux européens proprement dit et leurs chapitres nationaux continue. Alors que les premiers s'inscrivent dans une politique d'expertise telle que favorisée par la Commission européenne, les seconds utilisent une politique de contestation routinière centrée sur l'espace national⁸². Ce simple exemple illustre bien le fait que la relation entre institutionnalisation et transnationalisation n'est pas toujours automatique ; à proprement parler, elle est l'incarnation à la fois de l'espace considéré, des acteurs identifiés et du moment étudié.

D'une manière ou d'une autre, force est d'admettre que l'espace européen demeure un site de contestation susceptible d'offrir une cible potentielle aux acteurs non étatiques européens. Au contraire de l'Europe, il n'existe pas dans l'espace nord-américain de mécanique institutionnelle transnationale formelle établie qui serve de forum de prise de décisions au sujet des défis et des enjeux régionaux. Ici, on note de préférence une différenciation marquée entre les trois États impliqués quand on considère les facteurs liés à la culture politique, les pratiques démocratiques, le niveau de développement, la structure des économies et des marchés de travail ou encore la législation et les pratiques environnementales. Dans ce cas, parler de site transnational nord-américain équivaut aussi à rendre compte du déficit institutionnel régional et de la difficulté de cet espace politique à générer un cadre de coopération prévisible. Car chaque État cherche à garder ses prérogatives nationales et souveraines respectives alors que les enjeux transnationaux se précisent et se consolident.

82. Tarrow, S. (2005). *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 173.

CONCLUSION

L'exploration de l'état des lieux de la nébuleuse transnationale révèle une constante : le pouvoir étatique souverain est manifeste dans l'orbite transnationale, non seulement par sa capacité à établir de nouvelles règles du jeu démocratique, mais encore et surtout en raison du pouvoir discrétionnaire qu'il possède quand il s'agit de formuler des exceptions aux normes et valeurs préalablement établies. À bien des égards, le raisonnement hypertransnational cultive un biais anti-État. Il gravite autour d'un ensemble de présupposés analytiques qui reposent sur des observations non exhaustives. La principale proposition relative à la dégénérescence de l'autorité de l'État-nation, d'une part, et à l'incapacité de ce dernier à contrôler le territoire national en raison de l'augmentation des flux transnationaux des biens et des personnes, d'autre part, ne résiste pas devant l'orientation prise par les relations entre État et sociétés au sein des démocraties libérales au *xxi*^e siècle. L'idée de l'affirmation d'une société civile transnationale, quant à elle, tend à sous-estimer l'importance de l'État et d'autres institutions politiques formelles dans l'établissement d'une autorité politique effective. Celle-ci n'intègre pas les questions se rapportant aux perspectives politiques, qui demeurent importantes pour la compréhension de l'évolution des nouvelles institutions et des rapports internationaux. Car la structure nationale des influences politiques affecte la probabilité du militantisme transnational.

Au-delà des prétentions affichées par les défenseurs du cosmopolitisme et de la citoyenneté transnationale, force est de constater que le discours politique tenu dans la plupart des communautés politiques organisées continue de définir largement la citoyenneté à la lumière de son ancrage territorial, voire national. Si donc la citoyenneté se transforme, ce n'est nullement en échappant aux pratiques constitutives de l'État moderne, mais plutôt en la renforçant. Et si la montée des acteurs sociaux dans l'arène transnationale est de nature à reconfigurer la politique de manière significative, cela n'entraîne pas nécessairement une fin de l'État territorial, voire celle des loyautés nationales. En dépit du fait que nous vivons dans un monde constitué d'un faisceau d'acteurs de la société civile qui sont, à des degrés divers, porteurs d'objectifs normatifs, altruistes et vertueux, nous sommes encore et toujours structurés par un monde d'États et de corporations multinationales qui sont, pour leur part, motivés par des préoccupations de nature instrumentale. De plus, faut-il se le rappeler, la majorité des actions protestataires a lieu à l'intérieur des États-nations et les actes de résistance initiés par les militants altermondialistes sont le fait d'acteurs sociaux nationaux agissant dans un contexte national.

Mon argument ici est de dire qu'il ne faut pas surévaluer le rôle et le pouvoir des acteurs non étatiques dans les résultats des négociations internationales. L'influence politique de ces derniers, dans un cadre de négociation donné, doit être mesurée à la lumière des objectifs poursuivis et des résultats spécifiques obtenus. C'est donc ce procédé qui guide la démarche

empruntée dans ce livre et qui consiste à établir empiriquement le degré d'influence des acteurs non étatiques dans le cadre des négociations commerciales visant la libéralisation des échanges. Seule une démarche qui appréhende les actions, initiatives et stratégies des acteurs non étatiques dans une perspective minimaliste, c'est-à-dire nuancée et dépourvue de présupposés optimistes, permet de parvenir à des résultats probants et concordants.

Même si les pressions exercées par les acteurs non étatiques ont une influence observable sur plusieurs questions de gouvernance dans le système international, il est nécessaire de souligner que des questions structurelles plus larges – principalement celles qui concernent le temps et l'espace, ou encore le contexte et les répercussions – invitent à ne pas adhérer sans nuances à des tentatives de généralisation. Le passage des acteurs sociaux de l'univers national ou local au site transnational ne se fait pas de manière automatique. La transition s'effectue toujours soit par le biais d'une autorité politique donnée, soit par celui des institutions internationales créées par les États eux-mêmes. Comme l'a observé R.B.J. Walker, le transfert d'un espace national à un univers transnational requiert un agent médiateur qui sert de filtre politique. L'État est donc cet agent qui facilite ou contraint l'accès d'un acteur donné non seulement dans le jeu politique national, mais aussi dans ses vellétés de transférer la lutte sociale du théâtre national vers l'arène transnationale.

D'autre part, les mouvements sociaux sont formés à l'intérieur des sociétés civiles nationales⁸³. En conséquence, ils n'ont pas toutes les ressources qui leur permettraient de répondre efficacement, avec un activisme proportionnel et équivalent, aux forces des corporations transnationales. D'où la nécessité de penser les acteurs non étatiques en relation avec le système interétatique. En outre, même si le pouvoir de l'État national est de plus en plus concurrencé par les acteurs non étatiques sur la scène internationale, celui-ci n'est pas pour autant dépassé par le rythme récent des mouvements globaux. *A priori*, il est essentiel de ne pas sous-estimer l'importance de l'État et des autres institutions politiques formelles⁸⁴. Comme le souligne M.J. Peterson :

Les pays et les frontières nationales restent une réalité. Les loyautés nationales ne sont pas surpassées par une loyauté globale ou régionale, ni ne sont remplacées par d'autres plus localisées. Les États en tant qu'organisations ne sont pas sur le point d'abandonner leur existence et leurs prérogatives, même s'ils trouvent la tâche de sévir plus compliquée du fait de la présence des réseaux transnationaux de nature économique et des réseaux transnationaux d'information de plus en plus puissants⁸⁵.

83. Shaw, M. (1994). « Civil Society and Global Politics », *Millennium Journal of International Studies*, vol. 23, n° 3, p. 647-667.

84. Pour une illustration de ce point de vue, voir Kamal, P.M. et D.L. Blaney (1998). « Elusive Paradise: The Promise and Peril of Global Civil Society », *Alternatives*, vol. 23, p. 417-450.

85. Voir à ce sujet, Peterson, M.J. (1992). « Transnational Activity, International Society and World Politics », *Millennium Journal of International Studies*, vol. 21, n° 3, p. 371-388.

En définitive, toute réflexion théorique cohérente sur l'influence des acteurs non étatiques à l'heure de la politique globalisée devra prendre en compte la prémisse de base selon laquelle l'acteur social est national par essence. Du fait de la globalisation de l'économie et grâce à elle, celui-ci gravite désormais autour de plusieurs niveaux, centres et réseaux de mobilisation et de contestation : local, national et transnational. L'État comme acteur prépondérant continue de détenir un pouvoir substantiel et déterminant dans l'octroi d'une caution de légitimité aux initiatives politiques provenant de l'intérieur de l'espace national. Il agit en fonction du contexte dans lequel s'inscrivent les luttes sociales internes et les rapports de l'État lui-même avec le système mondial. Car l'État n'est pas une institution monolithique. Il est le produit de rapports de forces antagoniques. Comme nous le rappelle Nicos Poulantzas (1978), il s'agit d'un champ de bataille stratégique. Autrement dit, la mobilisation d'un acteur social dans le site transnational transite par l'arène de la politique nationale.

CHAPITRE

2

Sur le site nord-américain Les matrices du libre-échange

2.1. PARAMÈTRES CONCEPTUELS DE LA GLOBALISATION

Pourquoi, dans tous les milieux, discute-t-on autant de globalisation ? Est-ce un phénomène mythique ou réel, nouveau ou récurrent ? Quels sont les paramètres fondamentaux de cet outil conceptuel, les enjeux et défis qui l'accompagnent de même que les tendances fortes et durables qu'il introduit dans la politique internationale ? Comment peut-on ou doit-on appréhender ce concept ? À bien des égards, la globalisation demeure sans l'ombre d'un doute le concept le plus utilisé, mais aussi celui dont on abuse le plus en sciences sociales. On l'utilise à la fois pour décrire, apprécier, comprendre et articuler une certaine conception du monde d'aujourd'hui, monde dans lequel les frontières qui séparent les sociétés seraient devenues de plus en plus perméables voire même inexistantes. Mais au-delà de ce vent d'optimisme, l'objet « globalisation » reste très complexe à saisir et à élucider. Bien qu'étant jusqu'ici suffisamment exploré par les écrits qui lui sont consacrés, il n'en continue pas moins de soulever un certain nombre de questions et de générer suffisamment d'appréhensions quant à sa spécificité, son historicité et sa signification pour le changement social.

Ce terme, aussi nouveau qu'il paraisse, sert néanmoins à décrire un processus que d'aucuns croient très ancien. Pour plusieurs, la globalisation correspond à la poursuite d'une évolution amorcée depuis longtemps. Car, depuis la conquête de l'Amérique par Christophe Colomb et sa vision du monde comme un globe, les relations économiques, politiques et sociales de type capitaliste se sont, à des degrés divers, mondialisées¹. Le système économique capitaliste a toujours constitué un système à prétention globalisante, car le processus d'accumulation du capital qui en commande la dynamique reflète évidemment un caractère permanent². C'est l'intensification, la vitesse et l'ampleur des mécanismes accompagnant cette évolution qui aident à saisir cette filtration de nouveauté et de particularité. De cette manière, on ne peut comprendre la globalisation sans tenir compte de l'évolution récente de l'économie globale capitaliste. En suivant ce tracé économique, la globalisation devient le produit d'une certaine trajectoire du capitalisme à travers le temps. Non seulement elle est l'aboutissement du processus de constitution d'une économie mondiale qui se développe depuis plusieurs siècles, mais, encore et surtout, elle articule un ensemble de transformations structurelles qui sont marquées dans le temps et dans l'espace et qui déclenchent et facilitent une certaine conception du progrès économique et social tel qu'on l'appréhende actuellement.

Loin d'être un phénomène uniforme, la globalisation renvoie de préférence à ce que James Mittelman identifie comme « un syndrome de processus et d'activités³ ». Appréhendant la mondialisation comme une idéologie, Mittelman suggère que, dans la mesure où elle procure un ensemble d'idées dominantes et de cadres de référence à certains, la mondialisation représente en même temps, pour d'autres, le véhicule d'un faux universalisme. Pour lui, il s'agit :

d'une multitude de processus transnationaux et de structures nationales qui permettent à l'économie, la politique, la culture et l'idéologie d'un pays de pénétrer un autre pays. La chaîne de causalité va de la réorganisation spatiale du travail à celle du commerce international, et jusqu'à l'intégration des marchés financiers⁴.

-
1. Voir, à ce sujet, Jenson, J. (1995). « Mapping, Naming and Remembering: Globalization at the End of the Twentieth Century », *Review of International Political Economy*, vol. 2, n° 1, p. 96-116. Un argument de même nature est défendu par Samir Amin, pour qui la mondialisation a été amorcée il y a cinq siècles avec la conquête de l'Amérique. Pour de plus amples détails, se référer à Amin, S. (1991). *L'Empire du chaos: La nouvelle mondialisation capitaliste*, Paris, L'Harmattan.
 2. Nous reprenons ici la logique d'Amin en insistant sur la propension mondialisante du capitalisme depuis son apparition, plutôt que sur son caractère universalisant à l'origine. Tout en admettant la thèse de la « nouvelle mondialisation », nous croyons que la mondialisation telle qu'elle s'illustre aujourd'hui constitue la manifestation d'une phase avancée du développement capitaliste.
 3. Mittelman, J.H. (2000). *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*, Princeton, Princeton University Press, 272 p.
 4. Mittelman, J.H. (1990). « The Dynamics of Globalization », dans J.H. Mittelman, *Globalization: Critical Reflections*, Boulder, Lynne Rienner.

Paul Hirst et Grahame Thompson conceptualisent la globalisation comme le mythe de notre temps, un « mythe nécessaire », croient-ils⁵. Ce côté mythique s'explique peut-être par l'univers ontologique complexe du concept et, sans doute, par la difficulté éprouvée par plusieurs chercheurs à en proposer une clarification qui fasse autorité. Dans le vocabulaire économique, par exemple, la globalisation est présentée comme un phénomène irréversible et incontournable. Elle serait le résultat d'un nouveau cycle d'avancement du capitalisme moderne, cycle paru vers les années 1970 et qui est parvenu depuis à un très haut degré de compression de la planète.

Le sociologue anglais Anthony Giddens soutient, quant à lui, que le phénomène de la globalisation rend compte de l'universalisation de la modernité et traduit une poussée globale des institutions qui incarnent cette même modernité⁶. Pour Giddens, grâce à la globalisation, on est passé à des formes de « relations sociales planétaires ou globalisées ». Ce développement récent du capitalisme, fait-il remarquer, installe une nouvelle dialectique de rapports sociaux qui articule une tension évidente entre, d'une part, l'universalisation du particulier et, d'autre part, la particularisation de l'universel⁷. Roland Robertson emprunte également la même trajectoire analytique dans sa quête d'éclairage sur ce qu'il identifie comme « la dimension culturelle de la globalisation ». Dans l'univers de Robertson, la globalisation résulte d'un « tournant culturel », c'est-à-dire qu'elle provient de l'affirmation d'une métaculture qui structure, compresse et intensifie le monde d'aujourd'hui⁸. Dans cet univers, universalisme et particularisme se côtoient en permanence ; de plus, la viabilité du « local » devient dépendante de l'action globale.

Si Giddens et Robertson notent, à juste titre d'ailleurs, un confluent de phénomènes sociaux et culturels associés à la manifestation d'un ensemble de processus formant le corpus de la globalisation, il n'en demeure pas moins que sa logique de base reste avant tout économique. Car ce qui est fondamental à comprendre ici, c'est que la globalisation sert d'instrument légitimant l'expansion d'une forme spécifique de relations

5. Paul Hirst et Grahame Thompson constatent que « la mondialisation est devenue un concept à la mode dans les sciences sociales, un dictat fondamental dans les prescriptions des gourous du management, et une phrase de choix pour les journalistes et politiciens de toute acabit ». Voir à ce sujet Hirst, P. et G. Thompson (1996). *The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press, p. 1.

6. Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*, Stanford, Stanford University Press.

7. Sur ce sujet l'auteur adhère à l'idée selon laquelle il y aurait un lien causal entre la mondialisation et l'intensification des sentiments nationalistes plus ou moins localisés. Jane Jenson adopte un point de vue similaire ; elle soutient que la mondialisation créerait de nouvelles possibilités pour les mouvements nationalistes à cause de son potentiel à défier les pratiques des États et à ouvrir de nouveaux espaces pour la pratique politique. Voir à ce sujet Jenson, J. (1995). « Mapping, Naming and Remembering: Globalization at the End of the Twentieth Century », *op. cit.*

8. Voir Robertson, R. (1993). *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londres, Sage, p. 14.

économiques et sociales dominée par l'intensification de la compétitivité internationale, la remise en question de l'État providence et du système de production fordiste ainsi que la mise en place d'une nouvelle division internationale du travail organisée autour du concept de flexibilité. Il ne s'agit pas ici de dire que le règne de la finance ou celui de la compétition entre nations ou entre corporations multinationales soient des phénomènes nouveaux, mais plutôt de considérer le fait que ces indicateurs sont à la base de la restructuration mondiale du capitalisme qui s'est enclenchée depuis la récession des années 1970. Comme nous le rappelle Robert Cox, la globalisation correspond à un ensemble de forces qui sont apparues avec la crise du milieu des années 1970 et qui renversèrent les différentes forces qui s'étaient consolidées au cours des trois décennies suivant la Seconde Guerre mondiale⁹.

En effet, force est de constater que depuis la Seconde Guerre mondiale, l'armature économique mondiale a subi de profondes transformations. Le système capitaliste dominant, principalement localisé dans les centres industrialisés avancés de l'Europe du Nord, de l'Amérique du Nord et du Japon, a connu une évolution significative dont les traits principaux marquent une tendance accrue vers l'affirmation quasi dogmatique du marché autorégulateur et de la libéralisation des échanges. En termes de références analytiques, ces changements structurels sont conceptualisés sous l'appellation de « restructuration économique globale ». Il faut comprendre par là un ensemble de manifestations discontinues affectant le système de production, la structure macroéconomique, les règles de coordination et l'ordre international. Ces manifestations accompagnent généralement le passage d'une logique keynésienne d'organisation sociale à une consolidation des forces et des idées néolibérales.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, acteurs sociaux, États et secteurs capitalistes occidentaux tissent un « Grand Compromis¹⁰ ». Communément appelé le compromis fordiste, ce nouveau régime économique unique s'installe sur les ruines et les décombres du fascisme. Le système que l'on connaîtra plus tard sous l'appellation d'État providence produit un modèle social et une structure d'accumulation basés sur le *New Deal* proposé antérieurement par le président américain F.D. Roosevelt. Il consacre l'édification d'un ordre mondial hégémonique (la *Pax Americana*) sous la gouverne des États-Unis, qui dicteront ostensiblement les règles du jeu¹¹. Dans le contexte de l'Europe de l'après-guerre, ce grand compromis remet en selle les bases d'un renforcement de la démocratie libérale, de la prédominance du centre politique, du compromis de classes, des structures corporatistes et de la mise en pratique des méthodes keynésiennes de gestion

9. Cox, R. (1990). « A Perspective on Globalization », dans J.H. Mittelman, *Globalization: Critical Reflections*, op. cit., p. 22.

10. Lipietz, A. (1989). *Choisir l'audace: Une alternative pour le XXI^e siècle*, Paris, La Découverte.

11. Sur la notion de *Pax Americana*, se référer à Cox, R. (1987). *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York, Columbia University Press.

macroéconomique¹². Les pratiques de gestion économique inspirées des prémisses keynésiennes établiront la primauté d'un mode d'accumulation fordiste, en tant que paradigme industriel, et d'un système de régulation des forces productives organisé autour des principes tayloristes. Ce modèle économique facilitera l'aménagement d'un équilibre manifeste entre les politiques visant l'établissement graduel d'un marché mondial libéral et les responsabilités nationales des États¹³.

De cette manière, on peut suggérer que cet arrangement incarne à proprement parler ce qu'il convient d'appeler un nouvel ordre économique international. Cet ordre nouveau a comme prémisses fondamentales l'idée selon laquelle une expansion du volume du commerce international est essentielle non seulement à la poursuite du plein emploi, tant aux États-Unis qu'ailleurs, mais encore à la préservation de l'entreprise privée de même qu'au développement d'un système de sécurité internationale. Bien qu'issu du consensus des États capitalistes vainqueurs, cet ordre repose exclusivement sous l'autorité hégémonique des États-Unis d'Amérique, qui agissent comme stabilisateur et pivot global. La création des institutions de Bretton Woods, notamment celle du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BIRD), reflète grandement les positions et initiatives prises par les États-Unis pour qui il est impératif d'établir des institutions susceptibles d'améliorer la coordination macroéconomique globale, de gérer la stabilité monétaire et l'hégémonie du dollar, et d'administrer l'assistance internationale. L'établissement de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) viendra, quant à lui, appuyer les mesures internationales libérales en faveur de la réduction des barrières commerciales et de la promotion du libre marché¹⁴.

Les économistes Peter Cohey et Jonathan Aronson soutiennent, à ce sujet, que le libre-échange qui a dominé la période de l'après-guerre est une « invention politique délibérée¹⁵ ». Car à l'intérieur de ce régime commercial, on retrouve curieusement des dispositifs qui maintiennent certains engagements en faveur du plein emploi et d'un rôle interventionniste de l'État. Paradoxalement, ce type de compromis entre l'autonomie nationale et les normes internationales sera à l'origine d'une ère de croissance

12. Gill, S. (1991). « Reflections on Global Order and Sociohistorical Time », *Alternatives*, n° 16, p. 275-314.

13. Sur la période du grand boom, voir l'excellente perspective historique fournie par Glyn, A. *et al.* (1990). « The Rise and Fall of the Golden Age », dans S.A. Marglin et J.B. Shor (dir.), *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford, Oxford University Press.

14. Sur les institutions de Bretton Woods et au sujet de leurs répercussions sur la stabilité macroéconomique du système capitaliste mondial, voir Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 449 p.

15. Selon Cohey et Aronson, par « invention politique » il faut entendre les actions directes et coordonnées mises de l'avant par les États-Unis et la Grande-Bretagne en vue d'établir les nouveaux paramètres des échanges internationaux. Pour des détails, se référer à Cowhey, P.F. et J. D. Aronson, (1993). *Managing the World Economy: The Consequences of Corporate Alliance*, Washington, Council on Foreign Relations Press, p. 15, 343 p.

soutenue au niveau du commerce international et contribuera à l'instauration d'une plus grande interdépendance globale des économies nationales. John Gerrard Ruggie conceptualise cette conjoncture particulière comme celle du libéralisme encastré (*embedded liberalism*)¹⁶. En d'autres termes, alors que le commerce international continue de croître rapidement, la demande globale repose principalement sur la vigueur du marché interne dans la plupart des pays industrialisés. De plus, une proportion importante du commerce de cette période se fait entre les pays industrialisés avancés eux-mêmes. En résumant cette période dite de l'âge d'or, Robert Gilpin observe candidement que « l'ère économique allant de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1980 est l'une des plus remarquables de l'histoire humaine¹⁷ ».

Or, en dépit de cette croissance soutenue, on peut déjà observer que, à partir du milieu des années 1960, cette architecture d'accumulation de la richesse globale commence à montrer des signes d'essoufflement et à amorcer un processus graduel d'érosion. Les facteurs à la fois structurels et conjoncturels qui expliquent cette « chute de performance globale de l'économie capitaliste » vers la fin de la période de l'âge d'or peuvent être repérés parmi les éléments suivants :

- a) un ralentissement du taux de croissance de la productivité dans les pays capitalistes les plus avancés, ce qui provoque la baisse du taux de productivité, le déclin du taux de profit en Amérique du Nord, en Europe occidentale et au Japon, à la fois dans l'industrie manufacturière et les échanges ;
- b) une poussée vertigineuse de l'internationalisation des marchés grâce à l'augmentation du volume des exportations et des coûts d'importation. Cette poussée a pour effet direct la montée du taux d'inflation et des pressions accrues sur la croissance des salaires réels des travailleurs ;
- c) un déclin relatif de l'hégémonie américaine qui culmine dans la suspension de la convertibilité en or du dollar américain et l'instauration du taux de change flottant, marquant ainsi la faillite du système de Bretton Woods et, avec lui, de l'ordre monétaire international ;
- d) une crise pétrolière, qui surgit au début des années 1970, et la flambée subséquente du cours du pétrole, auront une incidence significative sur les économies dépendant de l'or noir¹⁸.

Ainsi, au tournant des années 1980, le constat d'une moindre performance de l'économie capitaliste depuis la fin des années 1960, la récession constante qui s'en est suivie, l'augmentation de la compétitivité internationale,

16. Ruggie, J.G. (1982). « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order » *International Organization*, vol. 36, p. 379-415.

17. Gilpin, R. (1987). *Op. cit.*, p. 341.

18. Pour de plus amples détails, voir Glyn, A. *et al.* (1990). « The Rise and Fall of the Golden Age », *op. cit.*

conséquence d'une transnationalisation sans précédent des opérations des corporations multinationales, la poussée des innovations technologiques, participent des éléments qui ont contribué à l'accélération du processus de crise du système capitaliste global.

Il ne fait aucun doute qu'il existe une corrélation entre ces facteurs de baisse de productivité globale du régime keynésien et l'offensive réalisée par les économistes néoclassiques en vue d'un changement de paradigme économique et d'un retrait du grand compromis keynésien. Les politiques néolibérales qui y seront proposées défendront l'idée d'une nouvelle forme de libéralisme mettant l'accent de préférence sur la prééminence d'un marché capitaliste libre dont les mécanismes centraux s'articulent autour de la libre circulation des marchandises, des capitaux et des investissements. Il s'agit là de l'affirmation de la pensée dogmatique libérale qui encense la capacité du marché à s'autoréguler sans médiation de l'État et, par le fait même, à produire le savoir et le bien être pour tous¹⁹. Les néolibéraux s'attelleront au processus de démantèlement de l'État et de sa capacité régulatrice de l'économie afin d'encourager le marché à déployer son potentiel et sa dynamique propre.

Dans cette optique, les entreprises et corporations transnationales de même que les organismes jouant le rôle de laboratoires d'idées embrasseront la rhétorique néolibérale comme une avenue nécessaire et obligée vers l'augmentation des surplus commerciaux globaux, la poursuite de la croissance mondiale et l'allègement de la pauvreté. Vers la fin de 1979 et au tout début de 1981, des changements de gouvernement importants interviendront en Grande-Bretagne et aux États-Unis, au nom de la réaffirmation des forces du marché au détriment de l'interventionnisme étatique. Le thatcherisme (1979-1990) et le reaganisme (1981-1989) proposeront, dans le but de juguler la crise, des solutions économiques ultraconservatrices, comme celle du démantèlement des institutions keynésiennes. Le néolibéralisme s'appliquera à une restructuration en profondeur des rapports capital-travail, tout en bénéficiant d'une conjoncture favorable: la multiplication des opérations transnationales des grandes corporations et l'apport des innovations technologiques au processus de production et d'échange.

Quant aux corporations transnationales, elles s'évertueront à la redéfinition de l'entreprise. Le changement majeur sera apporté par les gestionnaires d'entreprise qui introduiront le concept de « flexibilité » dans les relations de travail. Selon eux, ce changement permettra un contrôle accru d'un environnement économique de plus en plus imprévisible. Pour les stratèges néolibéraux, les exigences de la compétitivité et de la performance internationales doivent faire appel à un engagement du secteur salarial d'une toute autre nature, c'est-à-dire son adéquation aux nouvelles réalités changeantes de l'économie capitaliste. En mettant en place de nouvelles pratiques de

19. Chandhoke, N. (2002). « The Limits of Global Civil Society », dans *Global Civil Society Yearbook 2002*, Londres, The Center for the Study of Global Governance.

gestion, les gestionnaires accéléreront la mise en œuvre de procédés de production qui incluent la délocalisation, la sous-traitance, les systèmes d'approvisionnement juste-à-temps, la qualité totale et le travail à temps partiel. On assiste ainsi à un type de division internationale du travail qui réforme l'identité du travailleur, la précarisation de ce dernier et la notion même de travail.

Historiquement, ce processus de « dénationalisation » et de restructuration des économies nationales demeure l'œuvre de gouvernements néoconservateurs, pionniers du déferlement de la vague de politiques néolibérales au sein des pays industrialisés occidentaux. L'objectif ultime est donc de mettre en place un nouvel ordre mondial articulé autour de l'idée de la perméabilité des frontières économiques et de la dilution de la conception traditionnelle de la souveraineté politique. Selon Robert Cox, ce nouveau modèle poursuit la structuration de la production capitaliste en termes de centre et de périphérie²⁰. Le centre est intégré avec le capital et constitué d'employés permanents gérant la finance, la recherche et le développement, l'organisation et l'innovation technologique ; tandis que la périphérie intègre les composantes dépendantes du processus de production qui sont réparables dans des activités comme le maintien des services disséminés géographiquement dans plusieurs pays.

Michael Hart décrit la situation en ces termes :

À partir des années 1990, plusieurs pays avaient atteint le stade où une part croissante de l'activité économique nationale était conditionnée par des transactions et influences externes. Un nombre infime de biens, services, capitaux et technologies provenaient de l'intérieur d'une économie nationale unique. En même temps, les régimes frontaliers, en place dans la plupart des pays, constituaient davantage une nuisance aux transactions extraterritoriales. S'étant affranchies des limitations en termes de temps, d'espace et de ressources, les firmes trouvaient aussi les moyens d'échapper aux régulations nationales ou encore estimaient que les régulations nationales des pays entraient en conflit les unes avec les autres. Les structures nationales de régulation si péniblement construites depuis un siècle et demi étaient de plus en plus perçues comme des contraintes à la poursuite du développement plutôt qu'un soutien à celui-ci. En ce sens, elles étaient davantage susceptibles de mener au conflit plutôt qu'à l'harmonie²¹.

Parallèlement à l'accélération du processus de globalisation des marchés, la tendance vers la formation de blocs économiques identifiant certains pays à une zone de marché particulière se consolide. Au premier titre, les corporations transnationales se révèlent le principal moteur de la construction, de l'acquisition et de ce regroupement des marchés en raison de l'accroissement de la compétitivité internationale. La force de ce dogme

20. Cox, R.W. (1994). « Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Political Economy », dans R. Stubbs et G.R.D. Underhill (dir.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Toronto, McClelland and Stewart, p. 47.

21. Hart, M. (2002). *A Trading Nation: Canada Trade Policy from Colonialism to Globalization*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 428.

de la compétitivité, tout en soumettant ces corporations à des stratégies globales, les contraint en même temps à sécuriser leurs marchés les plus proches. La formation de ces blocs régionaux s'inscrit dans cette logique et lui obéit. En ce sens, le vent de régionalisme économique qui accompagne la globalisation n'est autre chose que l'articulation formelle de la dynamique de restructuration guidée par les rivalités entre segments et fragments du capital et traduite principalement par l'apparent désarmement de l'État au profit des multinationales. Le ralliement des forces économiques en vue de la promotion de l'idée de libéralisation des marchés trouvera sa niche par le biais du régionalisme économique.

La ruée vers la formation des blocs économiques répond à cette forme de rationalité économique et politique. Au-delà de toute apparence, ces blocs contribuent à renforcer l'interdépendance des partenaires, facilitent un meilleur ajustement des comptes de balance des paiements et offrent une meilleure position de négociation dans la poursuite d'objectifs économiques communs²². Si, depuis les années 1950, les différents États formant l'Europe du Nord se sont engagés en faveur d'ententes formelles au sujet de la suppression des tarifs douaniers, qui débouchera plus tard sur la création d'une union économique prospère, il a cependant fallu attendre le tournant des années 1980 pour voir la fièvre de l'intégration économique s'emparer des deux autres pôles les plus dynamiques du système, en l'occurrence l'Amérique du Nord et l'Asie²³.

Ce processus de globalisation de l'économie, tel que nous venons d'en repérer les paramètres, a des conséquences énormes sur les sociétés nationales. Tout d'abord, il concrétise un ordre hégémonique néolibéral qui opère un repositionnement complet de l'économie par rapport au politique²⁴. En effet, à partir de l'introduction des idées et pratiques néolibérales dans les politiques publiques, les formations sociales nationales se transforment et entraînent avec elles la dégénérescence des formes de luttes politiques traditionnelles. Ensuite, il déclenche une dynamique de création de nouveaux blocs historiques²⁵ ainsi que de nouveaux espaces identitaires définis par l'ethnicité, la religion, les différences linguistiques ou le sexe²⁶. Tout en accélérant la polarisation sociale à la fois à l'intérieur des nations et entre les nations, elle donne lieu à l'apparition d'une élite transnationale

22. Sur la logique de la formation des blocs régionaux, se référer à Preeg, E.H. (1974). *Economic Blocs and U.S. Foreign Policy*, Washington, National Planning Association, p. 8-23.

23. D'autres regroupements de marchés en Amérique latine et dans les Antilles méritent d'être soulignés également. À titre d'exemple, on peut citer la création du Marché commun centroaméricain, le Marché commun des Caraïbes, le Pacte andin et, plus récemment, le Marché commun du Sud (Mercosur), pour ne citer que ceux-là.

24. Gill, S. (1995). « Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism », *Millennium Journal of International Studies*, vol. 24, n° 3, p. 399-423.

25. Sur la notion de blocs historiques, se référer à Cox, R. (1987). *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York, Columbia University Press.

26. Voir, à ce sujet, Jenson, J. (1995). *Op. cit.*

d'affaires, les gestionnaires de l'économie globale, qui assure la direction de l'appareil bureaucratique du marché globalisé²⁷. En même temps, elle agrandit l'écart entre riches et pauvres, entre centre et périphérie du système, en un mot entre agents et exclus du processus mondialisant.

Il en résulte une tendance vers la décomposition et la recombinaison des sociétés civiles nationales, laquelle opère une fragmentation de plus en plus poussée des forces sociales et un fossé grandissant entre la base de la société et le leadership politique. Processus éminemment contradictoire et paradoxal, la mondialisation amène aussi bien des possibilités que des défis aux acteurs sociaux nationaux. Cette restructuration mondiale aura ainsi pour effet de transnationaliser certains enjeux sociaux habituellement localisés à l'intérieur de l'orbite nationale de prise de décision. C'est en ce sens que l'initiative de restructurer le système de production et d'échange capitaliste se répercutera instantanément à l'intérieur de la société civile, interpellant et défiant les stratégies des mouvements sociaux nationaux pris comme vecteurs de l'action collective.

2.2. LE LIBRE-ÉCHANGE DANS L'ÉCONOMIE POLITIQUE NORD-AMÉRICAINE

Dans la perspective de l'économie de marché, la politique commerciale représente un outil puissant pour la richesse et le développement économique d'un pays. D'ailleurs le libéralisme économique classique a établi depuis longtemps que le « doux commerce » et les échanges marchands constituent « un gage de paix ». Vue de cette manière, l'ouverture des frontières des États au commerce international apporterait une contribution positive à la paix, à la richesse et à la prospérité des nations. Le commerce libéralisé et le marché autorégulé, étant perçus comme un antidote *contre la guerre*, contribueraient tout aussi bien à garantir la sécurité des États. Dans cette optique, plusieurs économistes libéraux, dont Eugene Staley et, plus tard, Richard Rosecrance, exprimeront l'idée selon laquelle « un environnement international ouvert, caractérisé par des modes d'échange régularisés et des règles ordonnées, incitera les États à adopter un comportement pacifique²⁸ ». Il existe donc chez les libéraux la certitude que le développement de relations commerciales, établies sur la base de règles acceptées et partagées par tous, contribue à limiter la propension des États à s'engager dans des conflits de type militaire. Le commerce international, soutenu par

27. Sur l'idée de classe capitaliste transnationale, voir Sklair, L. (2002). « The Transnational Capitalist Class », *op. cit.* ; sur le même sujet, se référer également à Robinson, W.I. et J. Harris (2000). « Towards a Global Ruling Class ? Globalization and the Transnational Capitalist Class », *Science and Society*, vol. 64, n° 1, p. 11-54.

28. Stanley, E. (1935). *War and the Private Investor: A Study in the Relations of International Politics and International Private Investment*, New York, Doran ; Rosecrance, R. (1986). *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York, Basic Books.

des politiques d'ouverture frontalière de la part des États, apporte ainsi une « contribution positive » à la paix, à la richesse et à la prospérité des nations. Robert Keohane s'inscrit dans cette démarche quand il soutient que les conditions d'ouverture économique peuvent fournir les ingrédients nécessaires à une expansion pacifique et non agressive²⁹.

Ces dogmes fondateurs du libéralisme commercial classique incarnent une croyance longtemps répandue : la possibilité d'une rupture graduelle et certaine de la subordination des préoccupations économiques aux préoccupations sécuritaires des États³⁰. Ils seront au cœur des stratégies et promesses de la globalisation néolibérale. L'interprétation dominante en ce domaine suppose que les États mettent en œuvre une politique commerciale en vue de résoudre les problèmes liés au commerce et aux investissements. Pour atteindre cet objectif, les gouvernements discriminent certains secteurs ou groupes socioéconomiques – nationaux ou internationaux – et en privilégient d'autres par le biais de l'imposition de tarifs, de quotas, de normes sanitaires ou environnementales et d'autres mesures appropriées. À première vue, cette décision de discriminer traduit fortement un certain « scepticisme à l'égard de l'efficacité du marché » et une confiance dans les effets bénéfiques des mécanismes de régulation et de contrôle gouvernementaux³¹. Car la politique commerciale d'un pays reflète toujours un rapport de pouvoir entre des factions économiques et sociales antagoniques qui luttent pour la création et le contrôle de parts de marché et pour l'hégémonie au sein de la société dans son ensemble. En plus d'être un miroir de la société au sens large, elle constitue tout aussi bien un terroir fertile qui permet d'appréhender le positionnement des acteurs sociaux par rapport à l'État au sein d'une société nationale donnée. En d'autres termes, non seulement la politique commerciale aide à comprendre le degré d'influence respective de groupes sociaux en lutte au sein de l'échiquier politique national, mais aussi et surtout, elle reflète le dénouement de ces rapports de pouvoir.

Au Canada, la politique commerciale reflète bien ces tendances lourdes exprimées plus haut, car les facteurs externes jouent un rôle prépondérant dans son économie. Alors que les instruments de politique commerciale mis en place, notamment les tarifs, encouragent la croissance d'un secteur manufacturier national par l'apport de capitaux étrangers, les négociations commerciales proprement dites servent à fournir aux producteurs nationaux l'accès nécessaire aux marchés étrangers. Ce trait particulier de l'économie canadienne est diagnostiqué par Michael Hart comme produisant une sorte de « structure industrielle bifurquée », c'est-à-dire que l'industrie

29. Voir Keohane, R.O. (1989). « International Institutions: Two Approaches », dans R.O. Keohane (dir.), *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview Press.

30. Kelly, D. (2005). « Trade, Security and Globalization », dans D. Kelley et W. Grant, *The Politics of International Trade in the Twenty-first Century: Actors, Issues and Regional Dynamics*, Londres, Palgrave, p. 71-91.

31. Voir, à ce sujet, Hart, M. (2002). *A Trading Nation*, op. cit., p. 6.

nationale de ce pays tend à reposer sur les capitaux étrangers tandis que le commerce des produits manufacturés se fait majoritairement avec les États-Unis. En effet, le Canada étant un pays exportateur, sa prospérité dépend en grande partie de l'exploitation de ses ressources naturelles et de la disponibilité de marchés internationaux pour leur commercialisation.

Si, dès le début, les exportations canadiennes ont bénéficié d'un accès privilégié au Royaume-Uni, en raison d'un certain lien colonial et sentimental entretenu pendant longtemps, aujourd'hui la majorité de ces exportations prennent la direction des États-Unis. Néanmoins, les politiques économiques favorisant l'exploitation des ressources pour l'exportation entrent souvent en conflit avec celles qui mettent l'accent sur le renforcement du secteur manufacturier et de la capacité industrielle nationale en vue de bâtir les assises de l'autonomie nationale canadienne. Une des raisons avancées est que, bien que le Canada soit une nation qui commerce, les Canadiens comme tels n'ont pas toujours été des commerçants enthousiastes³². De tout temps, les décideurs de la politique commerciale du Canada ont cherché à isoler l'économie de toute influence extérieure afin d'encourager le développement d'industries capables de remplacer les produits importés. Il va sans dire que la politique commerciale représente l'un des instruments privilégiés utilisés par le gouvernement canadien dans le but d'orienter le développement économique.

Ces considérations générales sur les facteurs et contextes commerciaux qui structurent l'économie canadienne sont importantes pour la compréhension de la thérapie de choc que représente le projet de libéralisation des échanges dans l'espace nord-américain. À ce sujet, on ne peut comprendre la portée et la signification du projet libre-échangiste dans la région sans évoquer le contexte de son émergence dans le discours des acteurs économiques et politiques dominants au cours de la conjoncture qui précède l'adoption de l'ALE d'abord, et de celle qui annonce l'ALENA ensuite. Car, malgré leur apparente différence, les économies canadienne et américaine semblent tout au moins être liées par une destinée commune. La proximité géographique – les deux pays partagent 8 893 kilomètres de frontière terrestre et trois océans – ajoutée à l'importance toujours croissante des activités économiques entre les deux pays, et le fait que les deux sociétés présentent des traits identitaires qui se chevauchent, renforcent ce point de vue. De plus, les États-Unis et le Canada ne partagent pas seulement le plus grand espace de marché du monde ; ce sont également deux partenaires historiques indissociables, dans la crise comme dans l'abondance, dans la stabilité comme dans les moments de grande mutation³³.

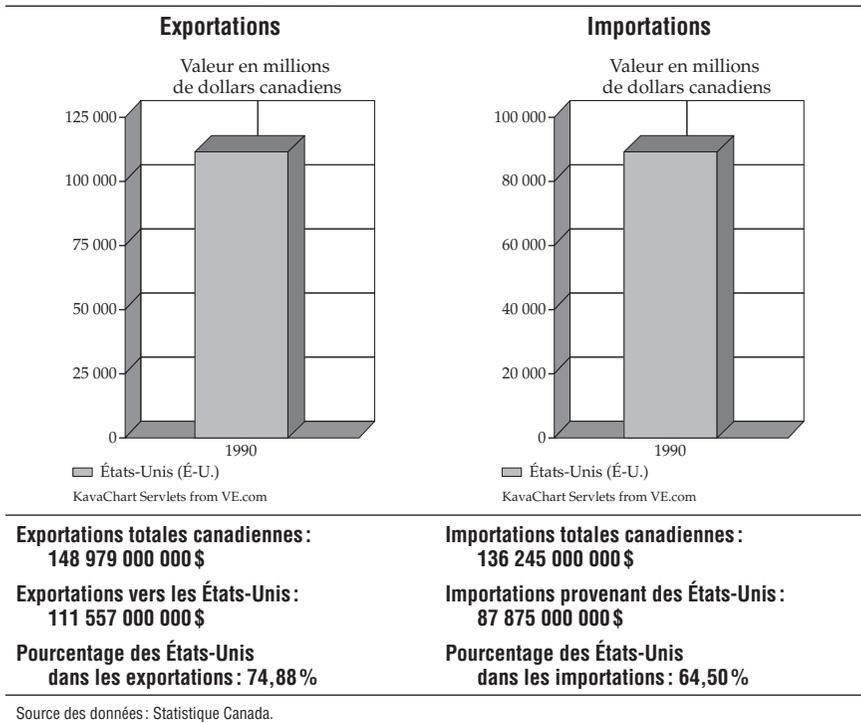
32. Hart, M. (2002). *Op. cit.*, p. 443.

33. Pour une compréhension des relations spéciales qu'entretiennent les deux pays au plan de leur politique étrangère, et des différents éléments qui entravent cette relation, voir Clarkson, S. (1985). *Canada and the Reagan Challenge: Crisis and Adjustment, 1981-1985*, Toronto, James Lorimer.

En général, on souligne à juste titre la situation de dépendance qu'entretient l'économie canadienne envers celle de son voisin américain. À ce sujet, certains observateurs signalent que, pour la bonne marche de l'économie canadienne et pour la prospérité des Canadiens, les relations commerciales avec les États-Unis demeurent uniques et vitales. En effet, selon les chiffres publiés en 1990 par Statistique Canada, le marché américain absorbe à lui seul près de 75% du total des exportations canadiennes (voir le tableau 2.1). Le commerce canadien en matière de biens et de services avec les États-Unis représente environ le tiers de ses activités économiques totales et le tiers de sa consommation totale. Il s'agit là de traits constants de l'économie canadienne, une situation qui s'explique par le choix d'une stratégie d'accumulation essentiellement orientée vers les exportations de ressources naturelles et qui s'est intensifiée à travers le temps en raison de la forte présence d'investissements directs étrangers américains dans l'exploitation de ces ressources.

TABLEAU 2.1

**Exportations/Importations
Canada/États-Unis, 1990, en millions de dollars canadiens**



Le point de vue général est que le Canada s'est développé comme un État satellite dépendant des États-Unis en lui concédant volontairement un contrôle militaire, économique, diplomatique et culturel soutenu par son adhésion à une approche qui articule un libéralisme continental modéré³⁴. Par l'adoption d'une stratégie d'accumulation qui repose essentiellement sur la disponibilité du marché américain, la prospérité canadienne tend à subir les soubresauts de l'évolution politique interne américaine. Cette situation a amené les autorités canadiennes à s'en remettre à une stratégie de « diplomatie tranquille » dont la principale posture reste une déférence à l'égard du leadership américain dans les dossiers bilatéraux en retour de certains accès privilégiés au marché américain. De cette manière, la tendance naturelle pour les gens d'affaires canadiens est de chercher à protéger leur accès continu à ce marché d'exportation et de faire pression pour le maintenir le plus ouvert possible. Quant aux stratégies gouvernementales, il va de soi que les questions relatives aux relations commerciales canado-américaines font partie des principales priorités.

Cependant, alors que cette dépendance vis-à-vis de son grand voisin continue toujours d'encadrer le calcul pragmatique d'un courant libéral continental canadien, elle n'en contribue pas moins à maintenir une longue tradition nationaliste dans toutes les sphères de la société canadienne. Le principal instrument commercial de ce courant nationaliste tourne autour de l'utilisation de l'arme tarifaire comme outil d'édification de l'idée de « nation ». À la lumière de ces considérations, il va de soi que le nationalisme et le continentalisme représentent deux sphères idéologiques qui intègrent séparément ceux qui recherchent une réponse à la spécificité canadienne dans le monde, en Amérique du Nord en particulier. Les nationalistes canadiens croient, de ce fait, qu'il est nécessaire de développer des institutions nationales capables de soutenir l'industrie nationale, le secteur manufacturier en particulier, et de protéger l'identité, en mettant de l'avant ce qui différencie le pays des États-Unis. Le courant nationaliste, omniprésent dans les sphères culturelle et sociale, revendique un rôle interventionniste accru de l'État dans la régulation du marché. Mais c'est sur la sphère économique que le choc entre nationalistes et continentalistes se fera le plus sentir, particulièrement au moment des pourparlers entourant le projet de libéralisation des échanges économiques avec les États-Unis et son extension à l'échelle de l'Amérique du Nord.

34. Sur l'hypothèse de la dépendance du Canada vis-à-vis des États-Unis, voir l'analyse proposée par Inwood, G.T. (2005). *Continentalizing Canada: The Politics and Legacy of the MacDonald Commission*, Toronto, University of Toronto Press, particulièrement de la page 17 à la page 45 ; voir également Philips, P. et S. Watson (1984). « From Mobilization to Continentalism: The Canadian Economy in the Post-Depression Period », dans M.S. Cross et G.S. Kealey, *Canada 1930-1980s*, Toronto, Mcllelland and Stewart.

2.3. LA PRODUCTION DU LIBRE-ÉCHANGE: LES TERGIVERSATIONS CANADIENNES

La stagnation économique des années 1980 a instauré un climat de morosité dans la plupart des économies industrialisées occidentales. Pour sortir de cette crise aux multiples facettes, plusieurs économistes appartenant à une tradition néoclassique proposent d'abandonner le cadre du « Grand Compromis » d'inspiration keynésienne de l'après-guerre. Les néoclassiques envisagent, à ce sujet, le retour à une nouvelle forme de libéralisme économique, axé sur la prééminence du marché et des règles qui lui sont propres, à savoir la libre circulation des marchandises, des capitaux et des investissements. Un nouveau discours, associé aux vertus de la déréglementation des activités économiques et au règne de l'entreprise privée, refait surface après avoir connu un essor passager en Europe au cours du XIX^e siècle. Le décor est donc planté, le terrain idéologique aplani et le consensus des élites d'affaires solidifié, pour changer de paradigme économique. Dans le cas du Canada et des États-Unis, les élites économiques et politiques fourbissent leurs armes en vue d'opérer un virage vers l'affirmation politique de la libéralisation commerciale entre les deux pays.

Bien que la proposition en faveur d'une libéralisation des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis corresponde à l'apparition de facteurs macroéconomiques internes et externes communs aux deux pays, le processus conduisant à l'adoption d'un tel revirement de situation obéit à des déterminants à la fois économiques et politiques. Si le facteur le plus perceptible demeure la manifestation d'un consensus transnational et d'une convergence discursive au sein des élites politiques et d'affaires de part et d'autre de la frontière, il n'en demeure pas moins que les origines politiques du libre-échange canado-américain sont associées à une combinaison de facteurs structurels à la fois internes et externes aux deux pays.

Il faut avoir à l'esprit que les relations particulières et privilégiées qu'entretient le Canada avec les États-Unis garantissent que tout changement de direction de l'économie américaine aura de profondes répercussions au Canada. Or, aux États-Unis, les retombées de la guerre du Viêt Nam ajoutées au choc pétrolier de 1973-1974 semblent avoir profondément installé le pays dans un processus de ralentissement économique et de déclin de sa compétitivité globale. Ces événements ont accompagné une montée des conflits sociaux, une hausse vertigineuse du taux d'inflation et du chômage ainsi qu'un déclin de la croissance de la productivité. La réponse du gouvernement américain, dirigé par Richard Nixon du Parti républicain, sera d'abord de procéder à une dévaluation du dollar américain et de renforcer les mécanismes de protection de l'économie nationale face à cette crise majeure. Dès lors, les relations spéciales qu'entretient le Canada avec les États-Unis ne seront plus garanties, du moins sur le plan économique. Lors de sa visite au Canada en avril 1972, le président américain Richard Nixon fait clairement entendre ses intentions en déclarant que « le fait de notre interdépendance mutuelle ne doit pas succomber à

des arguments incohérents. Aucune nation qui se respecte ne peut et ne devrait accepter l'idée d'être dépendante d'une autre nation³⁵. » En d'autres termes, le signal vient d'être adressé au Canada afin que le pays fasse sa part et assume le fardeau de la crise ambiante.

Au Canada, la réponse à cette crise, et de surcroît à la nouvelle donne continentale, vient du premier ministre libéral Pierre Elliott Trudeau. Celui-ci, fidèle aux principes keynésiens, introduit un certain nombre de mesures économiques de nature protectionniste qui auront pour vertu de renforcer le rôle interventionniste de l'État tout en attirant la sympathie du secteur nationaliste et sociodémocratique canadien. En 1973, le gouvernement annonce la création de Pétro-Canada, chargé de veiller à la stabilité du secteur pétrolier. Ensuite, il met sur pied la Corporation de développement du Canada (CDC), dont le mandat principal est d'acheminer des capitaux frais aux entreprises canadiennes. Le gouvernement procède, par la même occasion, à la création de l'Agence de révision des investissements étrangers, afin de scruter les investissements directs étrangers dans le pays.

Au plan de la politique macroéconomique globale, les libéraux de Pierre Elliott Trudeau optent pour ce qu'il est convenu d'appeler la Troisième Option. Cela signifie que désormais les initiatives économiques seront prioritairement destinées à réduire la dépendance commerciale vis-à-vis des États-Unis en recherchant d'autres débouchés commerciaux. L'axe central de cette politique sera l'adoption, à l'orée de 1980, d'une nouvelle politique industrielle et énergétique connue sous le nom de Programme national énergétique (PNE). L'objectif du PNE est d'établir une politique industrielle nationale et d'instaurer un nouveau régime permettant au gouvernement fédéral de capter et de redistribuer la manne issue de l'exploitation pétrolière de l'Alberta après le deuxième choc pétrolier, qui a provoqué la hausse du prix du brut sur le marché mondial. Parallèlement, le gouvernement se lance dans un processus de « canadianisation » de la culture en investissant substantiellement dans la télévision, la radio, le cinéma, etc., comme instruments de l'unité et de la cohésion nationale.

Cependant les efforts du gouvernement Trudeau pour sortir de cette spirale de crise resteront lettre morte et ne produiront pas les résultats escomptés. Étant donné que le PNE n'apporte pas les solutions espérées aux nombreux problèmes structurels de l'économie canadienne, le pays s'enfonce davantage dans la récession. C'est à partir de ce moment que les voix provenant du monde des affaires se font entendre pour un

35. Propos cités dans Clarkson, S. (1991). « Disjunctions: Free Trade and the Paradox of Canadian Development », dans D. Drache et M.S. Gertler (dir.), *The New Era of Global Competition: State Policy and Market Power*, Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 106.

changement de direction économique. Ces mécontentements sont le plus ouvertement exprimés par la faction sociale représentée par le grand capital, dont les opérations se sont multipliées à l'étranger en raison de l'amorce de la réduction globale des tarifs douaniers dans le cadre des accords du GATT. Cette faction peut bénéficier d'une réorganisation complète du secteur patronal, entreprise depuis quelques années et ponctuée par une meilleure adéquation de l'ensemble de ses doléances et revendications. En effet, tout au long du trudeauisme, diverses associations patronales apparaissent à l'horizon politique canadien, dont la plus significative restera le Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE), dont la création remonte à 1976. Conjointement avec l'Association canadienne des manufacturiers (ACM) et la Fédération canadienne des entreprises indépendantes (FCEI), le CCCE entreprendra, entre autres, « de renforcer la voix du monde des affaires sur des questions d'importance nationale et de mettre de l'avant des stratégies d'action constructives pour le pays³⁶ ».

La formation du CCCE signale un changement de rôle des élites d'affaires dans le processus politique canadien, passant d'une pratique de lobbying ponctuée de contestation publique *ad hoc* à la définition d'un objectif à long terme incluant la défense de politiques économiques proposées par les experts³⁷. Prenant la défense des intérêts du grand capital canadien, le CCCE emprunte un discours continentaliste orienté vers la prééminence du marché au détriment des interventions régulatrices de l'État. Tirant la sonnette d'alarme au sujet des conséquences négatives pour le Canada d'une tendance globale vers le déclin des exportations, le milieu des affaires fait pression pour que le gouvernement canadien adopte des mesures garantissant un accès renouvelé et sécurisé au marché américain. Quant au CCCE, principal lobby du monde canadien des affaires, il se prononce en faveur de la flexibilité dans les relations de travail en vue de répondre au climat d'intense concurrence internationale. Plus important encore, il se déclare en faveur de la libre circulation des marchandises, des services et du capital, et embrasse l'idée d'une future intégration économique nord-américaine, relançant ainsi le vieux rêve d'un accès illimité au marché américain³⁸.

36. Pour une analyse complète de l'épisode de la formation du CCCE, voir Langille, D. (1987). « The Business Council on National Issues and the Canadian State », *Studies in Political Economy*, vol. 24, p. 41-48.

37. Bradford, N. (1998). *Commissioning Ideas: Canadian Political Innovation in Comparative Perspective*, Toronto, Oxford University Press.

38. Deux travaux majeurs retracent le processus historique qui a conduit à l'adoption de l'ALE. Le premier donne une vue de l'intérieur de la bureaucratie et est l'œuvre de Hart, M., B. Dymond et C. Robertson, (1994). *Decision at Midnight: Inside the Canada-U.S Free Trade Negotiations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 472 p. Le second, quant à lui, fournit une appréciation de l'extérieur. Pour des détails, se référer à Doern, B.G. et B. Tomlin (1991). *Faith and Fear: The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart.

2.3.1. La convergence politique et technobureaucratique

À proprement parler, le libre-échange comme politique économique doit en grande partie son impulsion aux machinations politiques provenant de l'intérieur de la bureaucratie canadienne³⁹. En 1982, un événement très important aura de lourdes conséquences sur la suite des choses: le transfert du dossier de la révision de la politique commerciale du ministère de l'Industrie et du Commerce, traditionnellement perçu comme plus protectionniste, à une unité spéciale du ministère des Affaires étrangères. Ce changement représente un signal important qui corrobore la thèse de l'affirmation d'une certaine ascendance des arguments libre-échangistes au sein de la bureaucratie. En même temps, profondément déroutée par la pression récessionniste des années 1980, à laquelle viendront s'ajouter les appréhensions causées par les politiques étato-nationalistes restrictives en matière de ressources énergétiques et d'investissements du régime libéral de Pierre Elliott Trudeau, la communauté canadienne des affaires, soutenue par l'aile pro-libre-échangiste de l'opposition conservatrice et quelques éléments haut placés au sein de la bureaucratie gouvernementale, est persuadée qu'un changement de direction dans les relations commerciales avec les États-Unis est justifié. Le gouvernement libéral, de plus en plus empêtré dans un climat d'effervescence politique, de stagnation économique et de polarisation sociale, et devant l'échec évident de ses politiques de sortie de crise, résout de s'en remettre à une longue tradition canadienne. Il crée, en novembre 1982, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, plus connue sous le nom de Commission Macdonald. Cette commission sera confiée à l'ex-ministre libéral, Donald Macdonald, et mandatée par le premier ministre d'enquêter et de faire rapport:

sur les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme qui s'imposent à la fédération canadienne et à ses diverses régions, sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales, et sur la gestion des affaires économiques du Canada⁴⁰.

Au début de 1983, la Chambre de commerce du Canada (CCC), peaufinant sa stratégie continentaliste et intégrationniste, adopte une résolution demandant au gouvernement de se joindre au secteur industriel et aux provinces dans le but d'explorer les bénéfices et ajustements requis en vue de faciliter un accord de libre-échange avec les États-Unis devant prendre effet vers l'année 1987⁴¹. Au cours de la même année, l'unité spéciale du ministère des Affaires étrangères chargée d'examiner la politique commerciale du Canada rend public son rapport. Tout en réaffirmant le rôle central

39. Sur la pertinence de cette assertion, voir Inwood, G.I. (2005). *Continentalizing Canada*, p. 36.

40. Gouvernement du Canada (1985). *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Ottawa, Ministère de l'Approvisionnement et Services, vol. I, p. xvii.

41. Chambre de commerce du Canada (1985). Communiqué de presse.

de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et du commerce multilatéral pour le Canada, elle recommande au gouvernement d'envisager, entre autres mesures, des dispositions en faveur d'un accord de libre-échange sectoriel avec les États-Unis comme option additionnelle aux accords du GATT⁴².

Bien que l'idée d'un libre-échange sectoriel avec les États-Unis emporte l'adhésion du gouvernement Trudeau, son salut politique dépend, en grande partie, de l'objectif électoral de 1984 et des résultats subséquents de la Commission Macdonald. Or, l'élection de 1984 confirme la déroute des libéraux de Pierre Trudeau et la prise du pouvoir par les conservateurs de Brian Mulroney qui, tout au long, sauront se montrer plus réceptifs aux idéaux continentalistes et libre-échangistes et à une plus grande intégration économique avec les États-Unis. Sitôt installé, Mulroney prononce un discours devant un parterre de gens d'affaires de New York. Au cours de ce discours, le nouvel élu proclame haut et fort que le Canada est désormais « ouvert pour les affaires ». Cependant, le point tournant de cette joute politique survient en novembre 1984. Au cours d'une entrevue accordée à New York au quotidien canadien *The Globe and Mail*, le président de la Commission Macdonald invite les Canadiens à entreprendre un « saut en avant » et à accepter les nouvelles réalités comme une étape dans leur évolution⁴³. Le président ne se cache pas outre mesure pour montrer son inclination en faveur d'un accord de libre-échange avec les États-Unis comme « solution à long terme aux problèmes économiques canadiens ».

Le nouveau ministre conservateur du Commerce international du Canada, James Kelleher, reçoit avec beaucoup d'enthousiasme les propos somme toute encourageants du président de la Commission. Saisissant le contexte politique et la convergence bureaucratique qui est nettement favorable aux arguments libre-échangistes, le ministre Kelleher en profite pour afficher ses convictions libre-échangistes. Dans un document traçant les options de politique commerciale du Canada, préparé par les cadres du ministère des Affaires étrangères, Kelleher adopte un ton qui tranche avec les vacillements antérieurs des libéraux :

Étant donné l'importance du marché américain pour le Canada, et la pléthore de barrières actuelles ou potentielles imposées aux exportations canadiennes, une forme d'arrangement bilatéral avec les États-Unis devrait être envisagée sérieusement⁴⁴.

En mars 1985, un événement important se produit. Le premier ministre Brian Mulroney et le président Ronald Reagan se rencontrent à Québec, pour un premier sommet entre les deux responsables nord-américains, le sommet Shamrock. Les deux chefs politiques se disent convaincus de

42. Gouvernement du Canada (1983). *La Politique commerciale du Canada pour les années 1980*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères.

43. *The Globe and Mail*, Toronto, le 19 novembre 1984.

44. Gouvernement du Canada (1985). *Comment maintenir et renforcer notre accès aux marchés extérieurs*, Ottawa, Ministère du Commerce international.

la nécessité de parvenir à un accord commercial de grande ampleur qui réduira les barrières protectionnistes et fera la promotion des investissements entre les deux pays⁴⁵. Élités d'affaires, centres académiques et laboratoires d'idées, comme le très réputé Institut C.D. Howe de Toronto, saisissent cette expression de consensus politique binational non seulement pour affirmer les vertus et les bénéfices du libre-échange, mais aussi pour lancer un appel en faveur de négociations directes.

Le 5 septembre 1985, la Commission Macdonald rend public son rapport. Nulle surprise: la Commission épouse l'idée d'un accord de libre-échange avec les États-Unis et propose une stratégie industrielle axée sur le libre marché. Une semaine plus tard, Brian Mulroney, dans une lettre ouverte au président Reagan, invite les deux gouvernements à envisager un nouvel accord commercial «le plus large possible» portant sur des réductions des barrières commerciales relatives aux biens et services, accord qui sera de nature à bénéficier mutuellement aux deux pays.

Après d'âpres négociations, l'ALE entre en vigueur, le 1^{er} janvier 1989. Un arsenal bien ordonné de rapports socioéconomiques nouvellement édifiés inaugure de nouvelles relations marchandes entre les deux peuples⁴⁶. À ce stade, il y a lieu de soulever un certain nombre de réflexions qui découlent de cet accord. Tout d'abord, le document parachève la constitution légale de tout un processus de changement d'orientation et de pratiques opéré par les élites d'affaires canado-américaines après la récession des années 1980, dans le but de répondre aux impératifs de compétitivité amenés par la mondialisation. Ensuite, il corrobore l'entreprise de modification en profondeur instituée dans les relations capital-travail, scelle l'entreprise de restructuration économique jugée nécessaire à la reprise de la croissance des deux économies, limite les prétentions interventionnistes de l'État dans les activités économiques et désarme le salariat en faveur du capital, de sorte que, au tournant de 1990, les forces de promotion de la nouvelle orthodoxie libérale jettent des bases solides en vue de construire ce qui allait devenir plus tard le grand marché nord-américain⁴⁷. Ces développements heureux trouveront une oreille attentive au sud du Rio Grande à la faveur d'un revirement majeur opéré au sein des nouvelles élites dominantes mexicaines.

45. *The Globe and Mail*, le 16 mars 1985, p. 1-2; le 19 mars 1985, p. 1-2.

46. Voir le texte complet de l'accord, Gouvernement du Canada (1988). *L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services. Pour une revue des différentes composantes de l'ALE, qui reflète surtout l'interprétation des promoteurs du libre-échange, se référer à Crispo, J. (dir.) (1988). *Free Trade: The Real Story*, Toronto, Gage; Lipsey, R.G. et R.C. York (1990). *Evaluating the Free Trade Deal: A Guided Tour through the Canada-U.S. Agreement*, Toronto, C.D. Howe Institute.

47. Pour une compréhension adéquate des fondements doctrinaux qui guident l'ouverture commerciale en Amérique du Nord, voir Grinspun, R. et M.A. Cameron (dir.) (1993). *The Political Economy of North American Free Trade*, New York, St. Martin Press.

2.4. MÉNAGE À TROIS : LA CONVERSION MEXICAINE AU NÉOLIBÉRALISME

Jusque vers le début des années 1980, le Mexique est demeuré officiellement un pays appliquant une stratégie économique axée sur ce que les économistes considèrent comme « le modèle d'industrialisation par substitution des importations » (ISI). Au cours de la période précédente, le pays des Aztèques avait affiché un scepticisme avoué à l'encontre de politiques prônant le libre jeu des forces du marché, ayant opté depuis longtemps en faveur d'un État interventionniste et développementiste dynamisé par un système économique mixte sous la houlette d'un État dirigiste. Le moins que l'on puisse dire, c'est que depuis la révolution de 1910 et l'installation définitive et permanente au pouvoir du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), l'affirmation de la suprématie de l'État s'est continuellement avérée une caractéristique principale du Mexique⁴⁸. Comme fait marquant de cette entreprise révolutionnaire, la Constitution adoptée en 1917 incarnera une rupture avec la philosophie libérale qui caractérisait celle de 1857 et consacrait les grands principes d'intervention étatique dans la vie économique. L'article 25 de cette constitution, issue du projet révolutionnaire d'alors, stipule clairement que l'État devra planifier, conduire, coordonner et orienter l'activité économique nationale ainsi que le processus d'accumulation du capital par l'élaboration des règles et le développement d'activités d'intérêt national.

Propulsés par de nobles et profondes convictions antilibérales, et forts des dispositifs constitutionnels favorables, les révolutionnaires à la tête du PRI s'embarquent alors dans un processus de nationalisation sans précédent allant du système bancaire et financier, en passant par le secteur énergétique, l'électricité, les voies de communication ferroviaires, etc. Au cours des années 1950, le rôle de l'État dans le développement des secteurs industriels et agricoles s'accroît de manière exponentielle. Les années 1970 voient la création du complexe sidérurgique Lázaro Cardenas et celle de la CONASUPO, organisme étatique chargé de la commercialisation des produits agricoles, de la production industrielle des denrées de base et de la distribution des produits de première nécessité. Au cours de la même période, l'État mexicain se concentre sur la promotion d'industries de haute technologie avec la création de l'Institut mexicain du pétrole, l'Institut de recherche sidérurgique et l'Institut de recherche nucléaire. Parallèlement, le gouvernement procède à la création de l'Institut mexicain du commerce extérieur et du Conseil national de la science et de la technologie. En août 1982, le cycle de nationalisation atteint son paroxysme avec la nationalisation du système bancaire par le gouvernement de José López Portillo⁴⁹.

48. Romo, G.H. (1997). *La Contrarevolución Neoliberal*, Mexico, Ediciones Era.

49. Sur le processus de nationalisation comme stratégie de développement national du Mexique, se référer à Romo, H.R. (1997). *La Contrarevolución Neoliberal*, op. cit., p. 114-121.

Ce sera d'ailleurs sans surprise que les dirigeants mexicains épouseront très largement les dogmes économiques en vigueur au sein de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL). En effet, étant massivement issues des sérails du parti unique, les élites mexicaines de l'époque considèrent le commerce international comme une contrainte plutôt que comme un moteur du développement. Vers la même époque, l'économiste argentin Raul Prébisch prend la direction de la CEPAL à partir de 1948 et, plus tard, veille à la création de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) dont il devient le premier secrétaire général. Prébisch sera l'un des premiers à reconnaître les limites structurelles des économies latino-américaines en remettant en cause, dans son ouvrage célèbre, *Le développement économique de l'Amérique latine et ses principaux problèmes*, la théorie conventionnelle du commerce international basée sur les thèses de David Ricardo concernant l'avantage comparatif⁵⁰. Cet économiste hors-norme est d'avis que l'industrialisation des pays « en retard », ceux de l'Amérique latine en particulier, a peu de chance de succès si ces pays ne se résolvent pas à appliquer une stratégie de substitution des importations. Concrètement, cette stratégie de développement requiert que les économies de la périphérie du système capitaliste s'isolent des structures actuelles du commerce international et se servent de leur marché intérieur pour dynamiser le processus d'industrialisation.

Si cette politique a eu pignon sur rue en Amérique latine tout au long des décennies 1960 et 1970, elle montre cependant ses limites objectives au tournant des années 1980, car le contexte économique international a irrémédiablement changé. Dans le cas du Mexique, du fait d'un ralentissement économique mondial, le pays est très tôt confronté à des facteurs liés, entre autres, à un endettement vertigineux, une chute du prix du pétrole sur le marché extérieur et une flambée inflationniste. Étant à court de capitaux pour satisfaire les besoins de sa production, le Mexique se retrouve devant un besoin pressant d'investissements directs étrangers. Mis à l'index à cause de son arsenal de règlements rigides, le pays ne parvient pas à trouver une oreille attentive auprès des bailleurs de fonds internationaux, notamment auprès des grandes institutions financières multilatérales telles que le FMI et la Banque mondiale. En même temps, les relations entre le pouvoir autoritaire et les secteurs d'affaires se détériorent. Il faudra donc insuffler une nouvelle énergie à l'orthodoxie révolutionnaire et mettre de l'ordre dans l'économie nationale. Ainsi, pour rétablir les ponts avec le monde des affaires et dans le but de donner un rythme nouveau à l'économie du pays, les cadres dirigeants du Parti révolutionnaire institutionnel, à la faveur

50. Raul Prébisch et Hans Singer, son codirecteur, ont montré qu'il existait une situation structurelle d'échange inégal entre les pays exportateurs de matières premières, ceux de la périphérie, et les pays industrialisés, ceux du centre, ce qui donne lieu, selon eux, à une situation de détérioration des termes de l'échange. Pour des détails sur cette appréciation de la situation, voir Prébisch, R. et H. Singer (1950). *Le développement économique de l'Amérique latine et ses principaux problèmes*, Genève, Nations Unies.

d'un bras de fer politique avec l'orthodoxie nationaliste, décideront de faire confiance à de jeunes cadres imprégnés d'idées nouvelles inspirées des thèses monétaristes à la mode à l'Université de Chicago et au Massachusetts Institute of Technology (MIT) aux États-Unis.

Il reviendra alors à l'avocat Miguel de la Madrid Hurtado, présenté comme un bureaucrate chevronné ayant étudié à l'UNAM et à Harvard et fait carrière à la Banque centrale et au PEMEX, d'inaugurer son septennat le 1^{er} décembre 1982. Influencé par les nouveaux dogmes économiques libéraux et par une classe d'affaires mexicaine devenue nettement plus agressive parce qu'en pleine transformation, le nouveau leader du PRI opte pour l'*apertura* (ouverture) économique comme solution à long terme des problèmes structurels auxquels le pays se trouve confronté. Le Mexique choisit ainsi d'abandonner ses préjugés favorables envers l'interventionnisme et le protectionnisme économique et adopte une stratégie d'ouverture tournée vers la promotion des exportations et l'abaissement des tarifs. L'emprise des néolibéraux sur l'appareil étatique mexicain ne tardera pas à se matérialiser. Les néolibéraux mexicains entameront un important programme de démantèlement et de privatisation des entreprises publiques dont l'objectif principal sera « d'augmenter l'efficacité économique du pays et de renforcer les finances publiques ».

En 1984, le gouvernement de la Madrid conclura avec les États-Unis un protocole d'entente au sujet des exportations et des mesures compensatoires. Cette entente sera présentée comme un point de départ vers la conclusion d'un éventuel accord commercial bilatéral entre les deux pays. En 1986, le Mexique franchira une étape supplémentaire dans son approche orientée vers l'extérieur en adhérant officiellement au GATT, étape qui était pourtant considérée par les gouvernements précédents comme restrictive à la liberté d'action de l'État. Le Mexique se pliera aussi aux règles nouvellement tracées par les principales institutions financières internationales, comme le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BIRD), qui exigent des États emprunteurs qu'ils permettent le libre accès à leurs marchés nationaux dans un esprit de libre concurrence. Cela ouvrira grand la porte vers la table des négociations multilatérales de l'Uruguay Round. Selon la lecture faite par les responsables de l'époque, le virage mexicain vers une économie axée sur l'exportation devait permettre à la fois une meilleure pénétration du marché américain, un allègement du fardeau de la dette extérieure, la poursuite de la modernisation politique et économique, et l'accélération de l'intégration du pays à la nouvelle économie politique mondiale.

Au moment où Carlos Salinas de Gortari, un économiste lui aussi issu de la grande tradition de l'Université Harvard, arrive au pouvoir le 1^{er} décembre 1988 en remplacement de Miguel de la Madrid Hurtado, les élites mexicaines ont déjà enterré la hache de guerre avec l'idéologie de marché et paraissent avoir de sérieuses motivations pour entrer dans un accord de libre-échange avec les États-Unis. Force est en effet de constater

que la liquidation de bon nombre d'entreprises publiques mexicaines ne permet pas, comme prévu, de renflouer substantiellement les caisses de l'État, étant donné l'état de corruption ambiant qui sévit au sein de la bureaucratie nationale. Ayant lui-même été élu dans une atmosphère extrêmement controversée, Salinas met tout de suite le cap sur les réformes économiques amorcées précédemment dans le but de restaurer et moderniser les bases hégémoniques du PRI au sein de la société mexicaine. Le moins que l'on puisse dire, c'est que le nouveau leader ne manquera pas de faire bon usage du système autoritaire mexicain, système qu'il met au service du processus de restructuration. Très rapidement, il relancera les transformations économiques souhaitées sans pour autant répondre aux demandes d'ouverture politique longtemps présentes dans le panorama politique du pays. Dans la foulée de la *perestroïka* initiée par les responsables de l'URSS vers la même période, la stratégie mise au point par Salinas recevra le qualificatif de *Salinastroïka*.

Sur le plan strictement économique, la recherche d'investissements étrangers et la résolution du problème de la dette nationale caracolent au sommet des priorités gouvernementales. C'est ainsi qu'en février 1990, le président Salinas, accompagné d'un contingent de gens d'affaires mexicains à la recherche d'investisseurs potentiels, entreprend un long périple en Europe dont le point culminant sera la participation au Forum économique mondial de Davos en Suisse. Le président doit aussi parapher un accord cadre avec des créanciers européens dans le but de réduire le montant du service de la dette mexicaine⁵¹. Malheureusement, les Mexicains amorceront des contacts qui révéleront peu fructueux. Les Européens se montreront nettement très peu enthousiastes à la perspective d'investir au Mexique préférant concentrer leurs énergies sur les possibilités d'affaires offertes par les économies émergentes de l'Europe de l'Est fraîchement sorties du joug du communisme.

Cependant le périple de Davos n'apportera pas que des déceptions aux réformateurs mexicains. Il sera pour le moins révélateur à plusieurs égards et constituera même un tournant majeur dans la réflexion portée par Salinas et ses technocrates au sujet des stratégies appropriées en vue de la modernisation de l'économie mexicaine et de l'insertion du pays dans l'économie capitaliste mondiale entrée dans sa phase globalisante. À Davos, les dirigeants mexicains ont pu notamment prendre note de la tendance lourde de l'économie mondiale, celle de la libéralisation commerciale certes, mais surtout d'une préférence affichée envers la formation des blocs régionaux afin de renforcer la compétitivité nationale. Par-dessus tout, Davos sera pour Salinas de Gortari la dernière pièce du puzzle pour fonder sa conviction en faveur de l'impérieuse nécessité d'opter pour une solution

51. Voir, à ce sujet, Cameron, M.A. et B.W. Tomlin (2000). *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Ithaca, Cornell University Press, 264 p.

régionale aux défis économiques mexicains de l'heure. Et cette solution devra passer prioritairement par les États-Unis, étant donné l'ampleur des liens et des échanges commerciaux entre les deux pays.

L'ancien ambassadeur mexicain Hermann von Bertab, qui fut le premier à prendre en charge le bureau de négociation mexicain à Washington, raconte les faits comme suit :

Une nuit, après avoir passé toute une journée à explorer la question à Davos, les membres de la délégation (mexicaine) se retranchèrent dans leurs chambres. Fatigué, le secrétaire au commerce Jaime Serra-Puche, se mit au lit et commença à dormir tranquillement sans cependant noter que la porte de sa chambre était restée entrouverte. Il fut réveillé plus tard par le grincement de la porte. À son étonnement, le président s'amena, et se tenant en face de lui, lui demanda : « Jaime, et si on demandait aux États-Unis de conclure une entente de libre-échange?... Serra ne put retrouver le sommeil par la suite. Le lendemain il rencontra la représentante au commerce des États-Unis, Carla Hills, dans le lobby et lui exposa la situation. Les yeux de madame Hills s'ouvrirent tout grands de surprise. Elle répondit : « Et bien, Jaime, on doit en faire part au président Bush⁵². »

Après quelques périodes de consultation d'usage entre les officiels des deux gouvernements, Carlos Salinas de Gortari et George Bush rendront public, le 11 juin 1990, une déclaration par laquelle ils confirment que leurs gouvernements respectifs se sont engagés à négocier un accord de libre-échange bilatéral en vue de libéraliser les échanges et promouvoir les investissements entre les deux pays. En octobre 1990, le gouvernement mexicain fait le choix du sous-secrétaire au commerce international Herminio Blanco comme négociateur en chef.

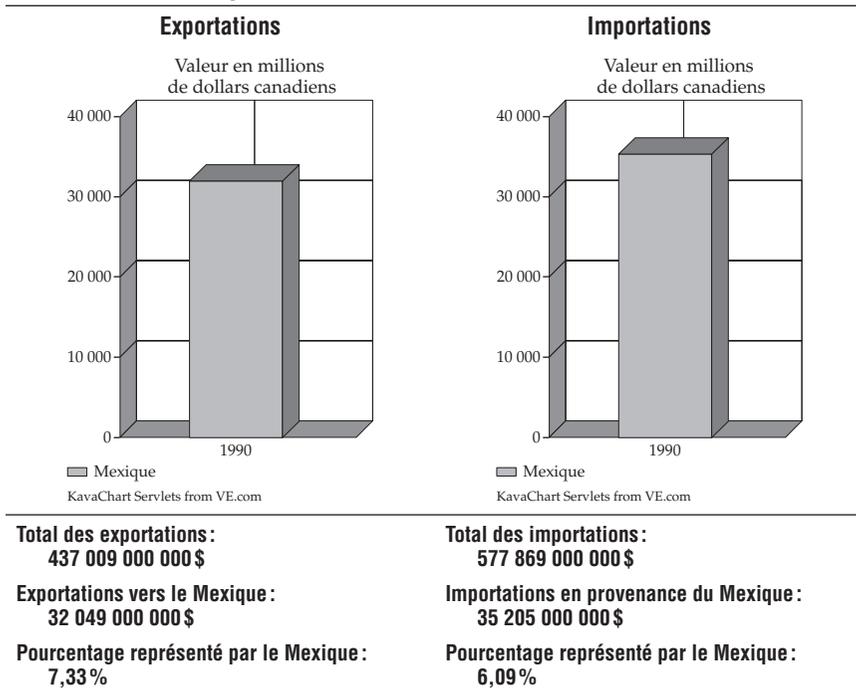
Cette décision, prise par les autorités politiques américaines et mexicaines d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange entre les deux pays, fera surgir la question de l'approche à adopter par le Canada face à cette nouvelle réalité. Car l'épisode de la signature de l'ALE a laissé des traces pour le moins irréparables au sein de la société canadienne, étant donné la virulence et l'atmosphère acrimonieuse dans laquelle se sont déroulées les élections de 1988. De plus, la réalité des échanges commerciaux entre le Mexique et le Canada ne semble pas aller dans le sens d'un éventuel partenariat commercial entre les deux pays.

Pour toutes ces raisons, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney éprouve une certaine réticence à l'idée de relancer le débat sur le libre-échange. Néanmoins, plutôt que de demeurer dans l'expectative, le Canada prendra la décision d'explorer la nouvelle équation politique en cours. La nouvelle réalité régionale dictera au Canada de protéger les acquis à l'intérieur de l'ALE et, en même temps, d'examiner au maximum les occasions offertes par la soudaine ouverture du marché mexicain.

52. Bertrab, H.V. (1997). *Negotiating NAFTA: A Mexican Envoy's Account*, Wesport, Praeger, p. 2.

TABLEAU 2.2

Exportations/importations États-Unis/Mexique, 1990, en dollars canadiens courants



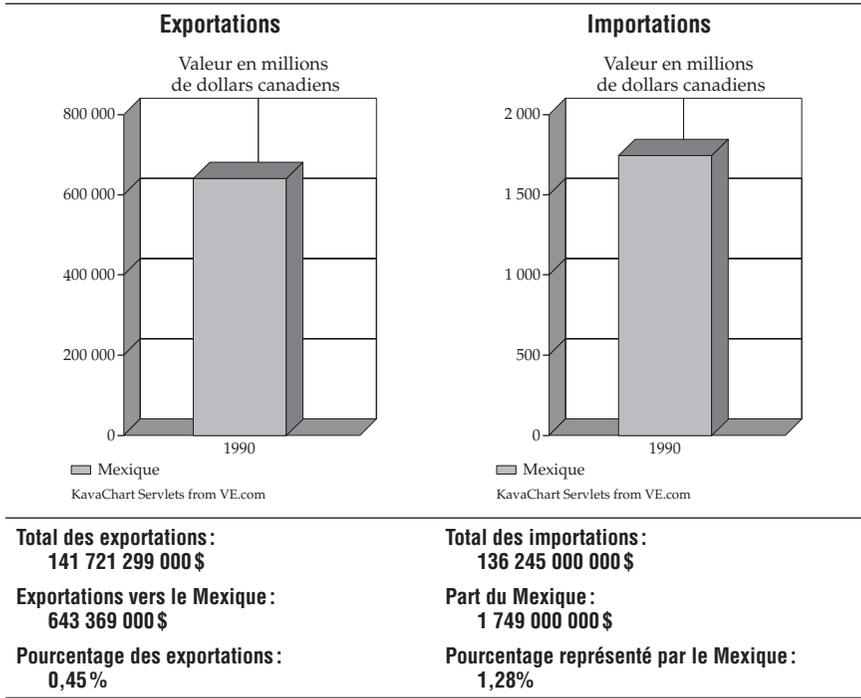
Source des données : Statistique Canada.

L'écho de ce qui se concocte au sud du Rio Grande ne se fait pas attendre pour se répandre au nord du continent. Devant l'imminence d'un renforcement des liens commerciaux entre le Mexique et les États-Unis, les milieux d'affaires canadiens croient qu'il est nécessaire de développer une stratégie proactive en répandant l'idée d'une érosion possible des avantages historiques obtenus à l'intérieur de l'Accord de libre-échange canado-américain. D'ailleurs, dès le printemps de 1990, un rapport du ministère canadien des Relations extérieures n'a-t-il pas tiré la sonnette d'alarme en recommandant au gouvernement canadien de se joindre à tout pourparler visant un libre-échange entre le Mexique et les États-Unis? L'argument principal du rapport affirme en substance qu'en agissant ainsi, le Canada protégera les concessions gagnées au cours des négociations de l'accord canado-américain. En même temps, le pays pourra s'assurer que le Mexique n'obtiendra aucun accès préférentiel au marché américain au détriment du Canada⁵³. Sans grande surprise, certaines institutions financières

53. Cf. *The Montreal Gazette*, le 26 mai 1990, p. C3.

TABLEAU 2.3

**Exportations/Importations
Canada/Mexique, 1990, en dollars canadiens courants**



Source des données : Statistique Canada.

et plusieurs groupes de pression du milieu canadien des affaires, comme la Banque Royale et la Chambre de commerce du Canada, se montreront eux aussi favorables à l'idée que le Canada obtienne un siège à la table des négociations. Cette position recevra un appui inconditionnel du secteur des affaires et un large écho auprès d'institutions alliées comme l'Institut C.D. Howe, l'Institut Fraser et un nombre considérable d'universitaires et de technocrates.

En vertu de cette appréciation de la réalité du moment, et craignant de faire les frais d'une éventuelle lune de miel américano-mexicaine, le Canada décide d'opter pour un ménage à trois. C'est ainsi qu'au début de février 1991, le gouvernement Mulroney annonce publiquement qu'il se joint au Mexique et aux États-Unis dans l'aventure du libre-échange trilatéral. Brian Mulroney laisse entendre à ce moment-là que la décision du Canada vise la mise sur pied d'un accord de libre-échange nord-américain, « un des plus grands marchés libéralisés du monde ». Le président George Bush, pour sa part, accueille l'ouverture vers l'ALENA comme

« une première étape vers la création d'un bloc libre-échangiste s'étendant de l'Alaska à la Terre de Feu », et « une nouvelle ère d'ouverture des frontières, des esprits et du commerce⁵⁴ ».

L'argument intellectuel en faveur du libre-échange nord-américain soutient que l'intégration économique des trois pays serait systématiquement profitable au Mexique. Ce dernier se spécialiserait alors dans la production exigeant une forte main-d'œuvre, domaine dans lequel il possède un avantage comparatif. Ayant à l'esprit la loi des avantages comparatifs, véritable évangile du commerce international, les libre-échangistes croient fermement qu'une telle spécialisation mexicaine conduirait à la croissance de l'emploi et, à moyen ou à long terme, à des revenus plus importants pour les Mexicains. Les États-Unis et le Canada, de leur côté, se spécialiseraient dans la production qui requiert une plus grande compétence technique, plus de savoir-faire et plus de capitaux, ainsi que dans les services et les équipements spécialisés. Autrement dit, les gains réalisés par l'économie nord-américaine globale proviendraient principalement de la croissance accélérée de l'économie mexicaine. Ce sont là les conditions et moyens retenus par les élites entrepreneuriales trinacionales en vue d'affermir l'idée d'une intégration poussée de la triade nord-américaine et de la mise à niveau de sa position compétitive dans le marché global.

Les trois partenaires parviendront à un accord formel le 12 août 1992. Dans les jardins de la Maison Blanche, le président américain George Bush, en pleine campagne en vue de sa réélection, affirmera que l'Accord de libre-échange nord-américain relancera la croissance économique dans l'ensemble des trois pays et créera un marché de 360 millions de consommateurs évalué à 7 trillions de dollars⁵⁵. Moins de deux mois plus tard, soit le 7 octobre 1992, Brian Mulroney et Carlos Salinas de Gortari rencontreront George Bush à San Antonio, Texas, pour apposer officiellement leur paraphe sur le texte final. Les procédures de signature étant bouclées, les libre-échangistes se résignent à affronter la fronde de leur électorat respectif.

2.5. LE STRATAGÈME DE BILL CLINTON

Après l'euphorie entourant la signature de l'ALENA, l'avenir du texte paraphé à San Antonio se jouera cette fois dans la capitale américaine, et cela paraît de plus en plus dépendre de l'issue de la campagne électorale qui doit décider de l'avenir du candidat sortant à la présidence, le républicain George Bush, en novembre 1992. Tout au long de cette saga vers la conclusion

54. Bush, G. (1991). *Remarks at the White House Briefing for the National Leadership of the Hispanic Alliance for Free Trade*, Washington, le 19 mars. Par ces remarques, le président américain envisageait déjà l'extension du libre-échange vers la grande région des Amériques (la Zone de libre-échange des Amériques), projet qui s'étendrait de l'Alaska à la Terre de Feu avec un marché de 800 millions d'habitants, et qui sera initié plus tard en 1994 lors du Sommet des Amériques de Miami par le président Bill Clinton.

55. *Le Soleil*, le 13 août 1992, p. A1.



Photo de signature de l'ALENA, octobre 1992, San Antonio (Texas)

De gauche à droite: debout, le président Carlos Salinas de Gortari (Mexique), le président George Bush (États-Unis d'Amérique), le premier ministre Brian Mulroney (Canada); assis, le secrétaire au commerce Jaime Serra Pucho (Mexique), la représentante au commerce Carla Hills (États-Unis d'Amérique) et le ministre du Commerce international Michael Wilson (Canada).

de l'accord, de nombreux groupes sociaux organisés de la région, dont les plus dénonciateurs, les associations syndicales et écologistes, ne cesseront de faire entendre leurs inquiétudes et leurs préoccupations concernant la perspective d'ouverture des frontières commerciales entre les trois pays. Les syndicalistes attireront surtout l'attention sur les conséquences négatives que pourrait avoir une telle libéralisation commerciale sur les emplois, les programmes sociaux, l'indépendance nationale, les droits syndicaux, les luttes ouvrières et la capacité des États à faire entendre et respecter leurs droits acquis de longue date⁵⁶. Les environnementalistes, quant à eux, soulèveront la question de la connexion négative qui existe entre le commerce et l'environnement⁵⁷. En effet, pour de nombreux environnementalistes, toute multiplication d'échanges transfrontaliers non réglementés se répercute

56. Voir, à ce sujet, Fédération des travailleurs de l'Ontario (1986). *It's Not Free: The Consequences of Free Trade with the United States*, Toronto, FTO.

57. Pour de plus amples détails, se référer à French, H. (1993). *Costly Tradeoffs: Reconciling Trade and the Environment*, Worldwatch Paper Series No. 113, Genève, Worldwatch Institute, p. 5. Voir également Anderson, K. et R. Blakhurst (1992). *The Greening of World Trade Issues*, New York, Harvester Wheatsheaf, p. 4.

négativement sur l'écosystème planétaire et oriente les États vers l'adoption de mesures qui reflètent le plus petit dénominateur commun ou encore un nivellement par le bas.

Profitant du contexte électoral aux États-Unis, les camps environnemental et syndical exposeront les répercussions négatives du libre-échange et inciteront les décideurs politiques à inscrire les enjeux sociaux et environnementaux au cœur du dispositif libre-échangiste. Devant la pression énorme pour une clarification de sa position, le candidat Bill Clinton sera contraint de rechercher du soutien et des recommandations politiques du côté de certains environnementalistes afin de réfuter les accusations de protectionnisme, qu'on fait circuler à son sujet dans les cercles républicains, et de gagner ainsi une certaine crédibilité politique. Poussé par la base militante du Parti démocrate, emmenée par le leader de la majorité à la Chambre des représentants, Richard Gephardt, qui a exprimé auparavant son opposition farouche à l'entente en question, le fougueux gouverneur de l'Arkansas finira par proposer une judicieuse échappatoire.

Lors d'un discours prononcé à Raleigh en Caroline du Nord, le candidat Clinton, bénéficiant des conseils de la National Wildlife Federation et du World Wildlife Fund, fait savoir qu'il n'envisage pas de procéder à la renégociation de l'accord comme le requièrent d'autres organisations écologistes comme le Sierra Club, les Ami(e)s de la Terre et Greenpeace. En lieu et place, le candidat Clinton propose de corriger les faiblesses environnementales du texte initial par l'ajout d'un accord parallèle qui sera négocié entre les trois pays et ce, malgré les réticences exprimées par les gouvernements mexicain et canadien. Au cours de cette même campagne, Bill Clinton appelle également à l'établissement d'une commission indépendante devant « s'occuper des droits des travailleurs » avec de réels pouvoirs pour éduquer, enseigner et développer des normes minimales de protection⁵⁸. Ainsi, par sa grande habileté politique, Clinton se présente à la fois comme un protectionniste déguisé et un défenseur souple du libre marché en s'engageant à corriger les « déficiences » de l'ALENA et en démontrant sa capacité à ramener les partenaires canadien et mexicain à la table de négociations.

L'initiative Clinton aura pour effet d'ouvrir un espace de négociations en faveur d'un accord parallèle touchant les questions de travail et d'environnement. En septembre 1993, une entente finale est annoncée. Cette entente opte pour la création de deux commissions parallèles trilatérales chargées de s'occuper des répercussions environnementales et syndicales découlant de l'accord commercial. Après les procédures de ratification d'usage, l'ALENA entre en vigueur sur la scène nord-américaine le 1^{er} janvier 1994.

58. Voir le discours de Bill Clinton prononcé le 4 octobre 1992 à Raleigh, Caroline du Nord dans « Special Report: Clinton Calls for Supplemental NAFTA Facts on Environment, Labor », *Inside U.S. Trade*, 9 octobre 1992.

CHAPITRE

3

Les chemins croisés de la contestation syndicale dans le cadre de l'ALENA

En général, la perspective de toute négociation multilatérale suppose un processus de nouvelles perspectives politiques pour les différents acteurs intéressés par les résultats anticipés. À cet égard, l'initiative prise par les décideurs politiques canadiens en vue de parvenir à une libéralisation des échanges avec les États-Unis d'Amérique participe à la création d'un espace politique qui dépasse le strict cadre national de revendication et de contestation pour s'inscrire à un niveau transnational. C'est aussi, et en même temps, le point de départ de la création d'un espace nord-américain de choix politiques qui s'étendra plus tard jusqu'au sud du Rio Grande. L'idée de libéraliser les échanges commerciaux par l'abaissement des barrières tarifaires interpellera les acteurs non étatiques et deviendra, dans un laps de temps très court, le catalyseur d'une rhétorique transnationale qui animera l'action collective en Amérique du Nord. Dans la mesure où la dynamique transnationale nord-américaine incitera les acteurs étatiques à soulever des enjeux qui se manifestent au-delà de leurs territoires nationaux souverains et à y répondre, elle créera les conditions qui permettront aux acteurs non

étatiques de rechercher les moyens d'ajuster leurs stratégies à l'interface national/transnational. L'exploration des réponses des syndicats nationaux face au projet néolibéral de libéralisation des échanges en Amérique du Nord aide à saisir et à analyser le rôle joué sur la scène publique nord-américaine par un acteur social majeur. L'analyse des résultats obtenus dans le cadre des négociations commerciales entourant le projet libre-échangiste indiquera le potentiel transnational de l'acteur syndical, mais apportera aussi un éclairage sur l'influence des acteurs non étatiques sur les décisions internationales relatives à l'enjeu commercial. Les acteurs syndicaux sont-ils parvenus à modifier le comportement des États et des corporations transnationales dans ce processus? Leurs intérêts et objectifs ont-ils été pris en compte lors de la conclusion de l'accord parallèle sur la coopération en matière du travail?

3.1. LES SYNDICATS ET LE LIBRE-ÉCHANGE CANADO-AMÉRICAIN

3.1.1. Le nationalisme syndical canadien

La proposition faite par le gouvernement canadien de libéraliser les échanges dans ses relations commerciales avec son voisin américain ne tardera pas à susciter de nombreuses controverses au sein de la société civile canadienne. Comme il fallait s'y attendre, c'est du côté des organisations syndicales que la réaction d'hostilité la plus virulente s'est fait entendre. À bien des égards, cette manifestation d'hostilité comporte des fondements historiques profonds. En effet, exacerbée à partir de la récession des années 1970, la crise du modèle de développement keynésien donnera lieu au Canada à un débat social houleux qui ratisse des pans entiers de la société. Au sein du Congrès du travail du Canada (CTC), par exemple, une opposition intéressante met aux prises les promoteurs du continentalisme et les défenseurs du nationalisme économique¹. Ce débat de fond, qui ne sera tranché que lors du congrès syndical de 1980, soulève principalement des questions entourant le choix du modèle économique de sortie de crise. Dans le cadre de ce congrès, le CTC adopte un programme alternatif qui laissera une empreinte significative sur son orientation future, mais qui contribuera également à définir les stratégies futures du syndicalisme canadien dans son ensemble. Comme le fait savoir le Congrès :

Le libre-échange avec les États-Unis ne représente pas un choix réaliste. Étant donné la nature sous-traitante du secteur manufacturier canadien, un libre-échange ou une entente en termes de marché commun avec les États-Unis aurait pour effet d'accélérer le processus de *nord-américanisation* déjà en cours et laisserait le Canada dans une position de net perdant².

-
1. Voir, à ce sujet, Mahon, R. (1988). «Canadian Labour in the Battle of the Eighties», *Studies in Political Economy*, vol. 11, été, p 149-176; Brodie, J. et J. Jenson (dir.) (1988). *Crisis, Challenge and Change: Party and Class in Canada Revisited*, Ottawa, Carleton University Press.
 2. Congrès du travail du Canada (1980). *The Battle of the Eighties: Trade Unions vs Corporate Power*, Ottawa, CTC.

Ainsi, lorsque la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), mise sur pied en 1982 en vue de tisser un large consensus social sur la direction à donner à l'économie canadienne, décide d'entendre les revendications de la société civile canadienne, le président de la branche canadienne des Travailleurs unis de l'automobile (UAW), Robert White, laisse entendre devant la Commission :

Jouer le jeu de la compétitivité internationale sape l'autonomie du Canada à mener un programme national en vue d'améliorer notre société [...] Le premier problème du libre-échange est qu'il est socialement coûteux dans le contexte de la concurrence internationale [...] Le salariat n'a d'autre choix que de mener la résistance à cette marche en arrière³.

Cette opposition farouche, affichée par un secteur très large du mouvement syndical canadien face à un éventuel accord de libre-échange avec les États-Unis, renferme des éléments d'ordre à la fois philosophique et pratique. Concrètement, les organisations ouvrières redoutent les conséquences négatives d'une telle libéralisation commerciale sur les emplois, les programmes sociaux et l'indépendance du pays en matière économique, politique et culturelle⁴. D'un point de vue philosophique, les arguments énoncés remettent en cause les principes de l'économie de marché et réitèrent les vertus sacrées du keynésianisme et d'un « gouvernement interventionniste ». « La théorie du marché, s'indigne la FTO, traite les gens comme de simples marchandises⁵. » Pour les leaders syndicaux, la nouvelle manière de voir, proposée par les apôtres néolibéraux, octroie au marché le pouvoir de définir la négociation collective. Elle englobe aussi certaines institutions et pratiques qui identifient les travailleurs à des « rigidités qui entravent la liberté du marché et son bon fonctionnement ». Vu de cette manière, le libre-échange fait clairement partie intégrante d'une tentative générale de ramener plusieurs pans de l'économie canadienne à une réalité compétitive mondiale sans laisser aucune marge de manœuvre au pouvoir régulateur de l'État⁶.

De cette manière de voir, il ressort une double caractéristique du libre-échange : d'une part, ce dernier engendrera une perte significative d'emplois à court terme au Canada ; d'autre part, il conduira à une perte de souveraineté économique⁷. Tout en dénonçant l'opportunisme dont font preuve les promoteurs du libre-échange avec les États-Unis, les dirigeants du CTC

3. White, R. (1985). « Can Canada Compete ? », dans D. Drache et D. Cameron (dir.), *The Other Macdonald Report: The Other Consensus on Canada's Future That the Commission Left Out*, Toronto, James Lorimer, p. 31-32. Voir également White, R. (1985). « Can Labour and Capital Cooperate ? », dans R. White, *The Other Macdonald Report*, p. 156.

4. Voir, à ce sujet, Fédération des travailleurs de l'Ontario (1986), *It's Not Free: The Consequences of Free Trade with the United States*, Toronto, FTO.

5. *Idem*, p. vi.

6. Fédération des travailleurs de l'Ontario (1985). « Déclaration de politique sur le libre-échange », extraits de la Convention de 1985.

7. Congrès du travail du Canada (1985). *Soumission au Comité spécial conjoint du Parlement sur les relations internationales du Canada concernant le commerce bilatéral avec les États-Unis*, Ottawa, 18 juillet.

croient que toute politique commerciale devrait être « juste » et subordonnée à une politique économique activement interventionniste. Ils se déclarent en faveur d'une politique commerciale articulée sur une base sectorielle, pilotée avec l'objectif de réduire la dépendance du pays par rapport au commerce étranger et élaborée dans le but de diversifier les partenaires commerciaux canadiens. Car l'offensive néolibérale donne la perception de limiter les capacités de l'État et, de ce fait, de menacer les acquis sociaux des travailleurs. Pour les syndicalistes, ce projet de libre-échange avec les États-Unis ne vise, ni plus ni moins, qu'à « constitutionnaliser un objectif économique radical de libre marché qui confine et limite étroitement le rôle du gouvernement démocratique face à l'économie de marché⁸ ».

Dans le même ordre d'idées, le projet de libéralisation des échanges est perçu par les syndicats comme une manière de donner libre cours aux pratiques des corporations qui consistent à délocaliser leurs opérations dans des zones de bas salaires dans le but de bénéficier du régime de protection syndicale désuet en vigueur dans le Sud des États-Unis. Les dirigeants attirent l'attention sur la faiblesse politique du mouvement syndical américain et l'asymétrie des couvertures sociales observées dans les deux pays⁹. Évoquant de telles conditions de déséquilibre, différents regroupements syndicaux mettent l'accent sur le fait que les pressions de la concurrence internationale pourraient provoquer une harmonisation vers le bas et miner l'ensemble des programmes sociaux en vigueur dans le pays. De plus, considérant la différence entre les trajectoires historiques des deux mouvements, le libre-échange pourrait venir « perturber les pratiques syndicales canadiennes¹⁰ ».

Au Québec, réunis au sein de la Coalition québécoise d'opposition au libre-échange (CQOL), les leaders syndicaux adressent une mise en garde contre le sérieux déséquilibre qu'apporterait une telle aventure économique. Dans l'éventualité d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, la Confédération des syndicats nationaux (CSN), une centrale qui professe un syndicalisme militant, fait savoir que :

Le développement régional chez nous serait compromis. Les emplois dans le secteur manufacturier s'en trouveraient menacés. L'agriculture en serait dangereusement affaiblie. Nos programmes sociaux seraient amputés. La souveraineté canadienne serait considérablement réduite¹¹.

8. Voir Congrès du travail du Canada (1996). *Social Dimensions of North American Economic Integration: Impacts on Working People and Emerging Economic Responses*, rapport préparé pour le ministère du Développement des ressources humaines, Ottawa, CTC.

9. Selon les chiffres de Statistique Canada, en 2003, le taux de syndicalisation atteint 31 % pour l'ensemble du Canada (40 % au Québec) contre 14 % (9 % dans le secteur privé) aux États-Unis. Ce pourcentage est en déclin constant par rapport aux 20,1 % de 1983. Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, 2003.

10. Rioux, C. (1986). « Libre-échange et pratique du syndicalisme au Canada et aux États-Unis : Rétrospective et perspective », communication présentée au 56^e Congrès de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, Montréal, mai.

11. Concernant cette position de la CSN, voir Confédération des syndicats nationaux (1985). *Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux au Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada au sujet du commerce bilatéral avec les États-Unis et de la*

Cette appréciation des enjeux trouve sa justification dans la situation spécifique du Québec, car les entreprises manufacturières y sont dans l'ensemble moins productives que leurs contreparties américaines. Dans un mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec, la CQOL tire la sonnette d'alarme à ce sujet. Elle déplore que plusieurs secteurs économiques québécois se trouvent sous la domination d'entreprises américaines et que la décision de mettre les exportations manufacturières américaines à l'abri de la protection tarifaire pour tout le Canada permette d'anticiper le pire pour la grande concentration d'industries à forte main-d'œuvre que l'on retrouve au Québec¹².

Ainsi, tant au Canada qu'au Québec, les organisations syndicales seront constamment alertées et sollicitées devant la menace d'une trop grande domination de l'économie nationale canadienne par le grand voisin américain. Toute proposition visant à éliminer certaines protections gouvernementales de l'économie sera rejetée par les syndicats estimant qu'une telle initiative remettrait en question « la différence canadienne ». Il n'est alors pas étonnant que la rhétorique syndicale à l'encontre du libre-échange adopte une position résolument nationaliste. Le Congrès mettra en lumière les relations de dépendance économique étroite qu'entretient le Canada avec son voisin américain. Dès lors, la perspective d'une entente de libre-échange entre les deux pays ne fera que contribuer à l'augmentation de cette dépendance. Le Congrès clarifiera sa position en ces termes :

Notre opposition n'est pas contre une relation économique étroite avec les États-Unis comme tel, ce qui a été une réalité de l'économie canadienne des 50 dernières années, mais nous sommes plutôt contre la perte de notre souveraineté économique, laquelle est nécessaire à la gestion de cette relation étroite dans l'intérêt des Canadiens¹³.

En définitive, dans leur opposition au virage néolibéral pris par les acteurs économiques et gouvernementaux canadiens, les syndicalistes emprunteront une rhétorique nationaliste et social-démocratique. Le cahier de doléances des syndicats reflète les trois conclusions suivantes : 1) le libre-échange génère des pertes d'emplois massives étant donné la nature non compétitive de l'économie canadienne – ce sont des groupes ciblés tels que les femmes, qui sont concentrées dans les secteurs les plus vulnérables de l'économie comme le textile, les vêtements, etc., qui ressentent les chocs amers de cette restructuration ; 2) le libre-échange menace la culture et l'identité distinctes canadiennes ; 3) la souveraineté canadienne s'en trouvera

participation canadienne à la recherche sur l'Initiative de défense stratégique (IDS), Ottawa, CSN, 8 août.

12. Coalition québécoise d'opposition au libre-échange (1987). *Mémoire concernant les négociations sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis, présenté à la Commission de l'économie et du travail, Québec, 15 septembre.*
13. Congrès du travail du Canada, *Social Dimensions of North American Integration, op. cit., p. 2.*

menacée du fait que le Canada ne pourra poursuivre une politique étrangère et sociale indépendante, après l'intégration de son économie à celle des États-Unis¹⁴.

3.1.2. L'indifférence américaine

Le syndicalisme américain adoptera une position nationale différente de celle des organisations syndicales canadiennes. En effet, la puissante confédération syndicale américaine, l'AFL-CIO, ne se montrera pas trop intéressée par les répercussions sociales qui pourraient résulter d'un éventuel accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada. Le mouvement syndical américain de l'époque se préoccupe davantage des problèmes économiques qui pourraient avoir une incidence directe sur la guerre froide engagée entre les États-Unis et l'URSS. Pour cette raison, la plupart des syndicalistes s'impliqueront de manière moins active dans l'expression de solidarité avec les travailleurs canadiens¹⁵. Pourquoi les deux mouvements syndicaux ne parviennent-ils pas à développer un discours partagé face à cet enjeu commun ?

L'une des réponses plausibles reste leur perception différente de la menace que fait peser le libre-échange sur les avancements du syndicalisme et également le contraste en termes d'échelle des pratiques syndicales dans chaque société. Les organisations syndicales américaines ne perçoivent pas leur voisin du Nord comme une menace potentielle à leurs standards de vie, leur force de travail, leur économie ni même leur culture nationale. En effet, jusque-là, la plupart des syndicats majeurs au Canada, notamment ceux appartenant au secteur de l'automobile, de l'aérospatiale ou de l'acier, n'opèrent en réalité que comme des succursales de syndicats américains, lesquels font office de syndicats internationaux. Pour bien comprendre la nature des relations entre les syndicats américains et leurs homologues canadiens, il faut se référer aux fresques épiques qui ont entériné la sortie de la branche canadienne de l'UAW et la création des Syndicats canadiens de l'automobile.

En effet, en septembre 1985, la branche canadienne des Travailleurs unis de l'automobile décide de se séparer de son syndicat international en proclamant son indépendance au moment même où le vent du libre-échange souffle des deux côtés de la frontière. Cette décision canadienne va dans le sens de la forte croissance du courant nationaliste à l'intérieur du syndicalisme canadien et, en particulier, à l'intérieur du syndicat de l'automobile. Car ce dernier commence déjà à occuper une position

14. Pour des détails, se référer à Schwartz, D. et G. Albo (1987). « Why the Campaign against Free Trade Isn't Working », *Canadian Dimension*, vol. 21, n° 5, p. 23-27.

15. Entrevue de l'auteur avec Pharis Harvey, directeur exécutif de l'International Labour Rights Fund, réalisée à Washington le 21 janvier 1998.

stratégique prépondérante, quoique non encore hégémonique, à l'intérieur du mouvement syndical au Canada. Les enjeux entourant ce divorce sont rapportés comme suit par Charlotte Yates :

L'UAW canadien a rompu avec son syndicat international à un moment où des débats font rage sur un éventuel accord de libre-échange avec les États-Unis. Il est ironique que la convention fondatrice de l'UAW Canada coïncide avec la publication du rapport de la Commission Macdonald qui plaide en faveur de liens économiques plus étroits avec les États-Unis [...] Ce syndicat est dans une position où il peut devenir un des leaders de l'opposition du mouvement ouvrier face au libre-échange. Ceci pourrait avoir pour effet de susciter la croissance d'une idéologie nationaliste au sein du syndicat¹⁶.

Les milieux proches du syndicalisme canadien salueront l'initiative en faveur de la formation du Syndicat canadien des travailleurs de l'automobile comme « un point tournant dans l'histoire de la classe ouvrière ». Nombre de commentateurs attribueront le succès de cette entreprise « aux trajectoires différentes des classes ouvrières canadienne et américaine, et non pas à un sentiment nationaliste romantique¹⁷ ». La perspective d'une ouverture des marchés nationaux canado-américains calquée sur le modèle néolibéral ambiant aura donc contribué à mettre au grand jour les divergences profondes qui séparent les intérêts corporatistes exprimés par les deux appareils syndicaux.

Le dénouement de la situation dans le secteur de l'automobile est significatif à plusieurs égards étant donné l'importance de cette industrie au Canada, plus particulièrement en Ontario. Car l'UAW, principal acteur syndical au sein de l'AFL-CIO à cette époque, grâce à l'importance de son poids politique dans les relations industrielles nationales, adoptera une position proche de celle des milieux d'affaires. La centrale syndicale plaidera fermement en faveur d'une révision du Pacte de l'automobile conclu en 1965 entre les deux pays dans le but d'apporter un équilibre dans le commerce de l'auto. Le raisonnement produit par l'UAW a été motivé par les facteurs suivants :

Le plus grand problème relié au Pacte de l'automobile, pour les travailleurs américains, est le taux disproportionné d'assemblage effectué par les producteurs américains au Canada. Toute négociation éventuelle d'un accord de libre-échange avec le Canada ne peut ignorer le large déficit actuel américain dans le commerce de l'automobile avec ce pays¹⁸.

16. Yates, C. (1986). « UAW: Canada's Road to Resistance », *Canadian Dimension*, vol. 20, n° 1, p. 17-20.

17. Voir, à ce sujet, Panitch, L. (1985). « Founding the UAW Canada: Reflections on the Working Class », *Canadian Dimension*, vol. 19, n° 5.

18. International Union, United Automobile, Aerospace and Agriculture Implement Workers of America (UAW) (1987). *Declaration on the Subject of U.S.-Canada Trade Negotiations before the Committee on Finance*, Washington, U.S. Senate, 17 août.

La centrale américaine fait aussi savoir que le Pacte en question ne peut obtenir le soutien des travailleurs américains que dans la mesure où existe « un équilibre relatif dans la distribution des bénéfiques¹⁹ ».

Ces revendications sectorielles font partie d'un ensemble d'éléments qui contribueront à aggraver les relations déjà fragiles entre les mouvements syndicaux canadiens et américains. Si les syndicats américains ont opté pour une lecture en termes de rationalité économique, leur passivité à l'égard de l'offensive néolibérale s'explique peut-être par leur perception égalitaire du degré de productivité économique et de salaires observé dans les deux pays²⁰. De plus, les activités commerciales constituent une plus grande part du produit national brut au Canada. Le commerce canadien avec les États-Unis demeure, en effet, plus important pour le Canada qu'il ne l'est pour son voisin américain. Plusieurs compagnies canadiennes dépendent en grande partie d'un apport de capitaux américains pour leurs opérations courantes²¹. Au moment où les discussions entourant le projet de libre-échange entre les deux pays occupent la scène politique, il semble donc exister, dans les milieux syndicaux américains, tout au moins au sein des entités membres de l'AFL-CIO, l'assurance que l'ouverture commerciale se révélera bénéfique pour les travailleurs américains²².

En définitive, les différentes prises de position exprimées par les syndicats américains contribueront à placer les syndicats canadiens dans une attitude introvertie. Leurs préoccupations et revendications politiques seront exprimées à la lumière d'une quête de différenciation et d'autonomie du mouvement par rapport au modèle américain, jugé déficient et impérial. En conséquence, cette position nationaliste contribuera à entraver les prétentions du syndicalisme canadien à articuler une démarche transnationale cohérente du fait des préconceptions intériorisées et véhiculées à l'encontre de leurs homologues américains. De plus, le fait que les leaders syndicaux américains se sont montrés disposés à une forme d'accommodement avec le libre-échange éloignera davantage tout rapprochement syndical vers

19. *Idem*, p. 5.

20. Entrevue réalisée avec Segundo Mercado-Llorens, directeur exécutif, Citizen Trade Campaign, le 6 janvier 1998 à Washington. Citizen Trade Campaign est une large coalition qui inclut des groupes environnementalistes, des organisations syndicales, des associations de consommateurs, des fermiers, des groupements religieux, etc. Tous se préoccupent de l'impact des choix de politique commerciale sur les citoyens américains. Il est intéressant de noter que l'organisme ne prit naissance qu'à la suite de la présentation, en 1991, de la requête du président George Bush au Congrès des États-Unis, en vue de l'obtention de la procédure de la voie rapide (*fast track*) devant lui permettre de négocier des accords commerciaux sans risquer qu'ils soient amendés par la suite par ce même Congrès.

21. Entrevue réalisée avec Steve Beckman, économiste international, responsable du Governmental and International Affairs Department à l'UAW. Entrevue réalisée par l'auteur le 2 février 1998 à Washington.

22. Entrevue avec Mark Anderson, ancien responsable de l'AFL-CIO Task Force on Trade et observateur avisé des activités syndicales lors des négociations de l'ALE. Entrevue réalisée le 14 janvier 1998 à Washington.

une convergence discursive binationale. Ainsi, devant l'ouverture officielle des négociations entre les responsables américains et canadiens en mai 1986, le mouvement syndical canadien optera pour une stratégie de résistance défensive marquant sa nette hostilité à l'égard de l'initiative libre-échangiste. Quant aux syndicats américains, ils prendront acte du fait accompli et miseront sur une politique de concessions au capital.

3.2. LA CONTESTATION SYNDICALE ANTI-ALE : UNE AFFAIRE CANADIENNE

Au début de 1987, les forces en faveur de la conclusion d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis se regroupent sous la bannière du CATJO (Alliance canadienne pour le commerce et les opportunités d'emploi) incluant à peu près toutes les industries et organisations patronales favorables au libre-échange. Cette organisation patronale jouera un rôle central dans l'orchestration de la propagande en faveur du libre-échange. Donald Macdonald, ancien président de la Commission royale, assume la coprésidence de cette Alliance, aidé de l'ex-premier ministre de l'Alberta et ardent défenseur des vertus du libre-échange, Peter Lougheed.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que le milieu syndical canadien ne restera pas indifférent devant ce regroupement stratégique du patronat canadien. En amont, les acteurs syndicaux optent pour le développement d'alliances nationales avec d'autres organisations de la société civile canadienne et laissent en aval l'exploration de possibilités de construction de coalitions binationales syndicales canado-américaines. C'est ainsi qu'au début d'avril 1987, le CTC se joint au Conseil des Canadiens et au Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA) pour organiser le « Sommet du Canada » à Ottawa. Les organisateurs du Sommet mettent sur pied une organisation parapluie, le Réseau pro-Canada (RPC), qui deviendra plus tard le Réseau canadien d'action, avec comme mission principale de forger un consensus parmi les groupes sociaux en lutte, d'établir une stratégie de mobilisation et d'orchestrer la campagne contre le libre-échange²³.

Selon Cy Gonick et Jim Sylver, le syndicalisme fournit le leadership politique nécessaire à l'orientation générale de la mobilisation populaire²⁴. Les méthodes d'action utilisées font partie de leur répertoire traditionnel : éducation et sensibilisation des syndiqués au sujet des choix corporatifs par

23. Dès sa création, le réseau prit une orientation résolument nationaliste, mettant l'accent sur des thèmes comme la maximisation de la souveraineté économique, politique et culturelle du Canada. Pour des détails à ce sujet, voir Blyer, P. (1992). « Coalitions of Social Movements as Agencies for Social Change: The Action Canada Network », dans W.K. Carrol (dir.), *Organizing Dissent: Contemporary Social Movements in Theory and Practice*, Toronto, Garamond, p. 214.

24. Pour des détails, se référer à Gonick, C. et J. Silver (1989). « Fighting Free Trade », *Canadian Dimension*, vol. 23, n° 3, p. 6-14.

la mise en circulation de pamphlets de propagande, rencontres de solidarité et séances de formation, renforcement de l'organe central du mouvement, augmentation des moyens de financement et recours au soutien politique du Nouveau Parti démocratique (NPD). Au cours des élections de 1988, le CTC mettra ses ressources matérielles et humaines à la disposition de ce parti.

Le CTC lancera officiellement sa campagne nationale contre le libre-échange le 16 septembre 1986 à Montréal. Cette campagne adopte le slogan évocateur : « Mon pays, pas le leur ? » et reprend habilement le thème de la menace et du péril national destiné à revivifier la fibre nationaliste des Canadiens en plaçant la cause syndicale au cœur de la défense des intérêts nationaux. Shirley Carr, présidente du CTC à l'époque, saisit cette occasion pour réitérer le ferme engagement de son organisation à mettre tout en œuvre afin de faire échec à ce projet qui, dit-elle, « met en danger notre souveraineté économique, politique et culturelle ». En octobre 1986, on procède au lancement officiel au Québec de la Coalition québécoise d'opposition au libre-échange (CQOL), un pacte de solidarité regroupant la FTQ, la CSN, la CEQ et l'Union des producteurs agricoles (UPA)²⁵. Des campagnes et actions contre le libre-échange seront également organisées dans plusieurs autres provinces et territoires canadiens en passant par l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard²⁶.

Quant, au printemps de 1988, le gouvernement canadien propose au Parlement l'adoption du projet de loi C-130 qui concrétisera l'issue formelle des négociations avec les États-Unis, certains syndicats ont immédiatement recours au Nouveau Parti démocratique, parti qui se rapproche le plus de leur cause. S'inaugure alors le transfert de la lutte, du terrain populaire aux terrains parlementaire et électoral. Les libéraux et les néo-démocrates, qui composent l'opposition parlementaire officielle à Ottawa, expriment ouvertement leur désaccord au sujet du traité final concocté par les deux gouvernements. Son parti étant minoritaire à la Chambre des Communes, le chef de l'opposition officielle, le libéral John Turner, décide de jouer la carte de la majorité que détient le parti au Sénat en vue de retarder la mise en place de l'Accord jusqu'à la tenue des prochaines élections. Le gouverne-

25. *Bulletin de la Coalition québécoise d'opposition au libre-échange*, n° 1, Montréal, octobre 1986.

26. Plusieurs comités furent mis sur pied, par exemple en Alberta avec le groupe Albertans against Deregulation et un autre comité contre le libre-échange regroupant les syndicats et certains groupes communautaires religieux. Au Nouveau-Brunswick, la New Brunswick Federation of Labour prit l'initiative d'organiser des forums publics et meetings de masse. Mais l'Ontario fut de loin la province canadienne qui livra la plus longue bataille au libre-échange.

ment conservateur décide de répondre à cette joute politique en devançant son échéancier électoral par le déclenchement d'élections générales pour l'automne 1988²⁷.

Dans l'histoire politique du Canada, l'élection générale qui se déroule le 21 novembre 1988 est symboliquement appelée « élection libre-échange » et prend l'allure d'un référendum. Selon Éleine Bernard, cette élection sera retenue, dans l'histoire politique canadienne, comme celle qui aura le plus abordé les questions de fond et qui, en plus d'être la plus controversée, aura apporté le plus de divisions au sein des classes sociales du pays²⁸. Toutefois l'effervescence observée dans le camp syndical contraste péniblement avec la stratégie de campagne des néo-démocrates. Le NPD fait le choix stratégique de miser davantage sur la popularité personnelle de son leader, Edward Broadbent, et laisse vacant le thème central du libre-échange, qui sera habilement récupéré par les libéraux. L'élection se solde par la victoire des conservateurs pour une deuxième fois consécutive, la réélection de Brian Mulroney comme premier ministre du Canada et, conséquemment, le « feu vert » populaire explicite à l'Accord de libre-échange²⁹.

À la suite des élections de 1988, deux stratégies surgiront à l'intérieur du mouvement syndical. Tout d'abord, dans son programme biennal d'action introduit en février 1989, le CTC proposera le boycottage national des compagnies qui s'adonnent à la fermeture d'usines ou à leur relocalisation en profitant des avantages offerts en ce domaine par certaines clauses de l'ALE. Le programme recommande que toutes les ressources du mouvement syndical soient mobilisées à l'encontre des employeurs engagés dans de telles activités, jugées contraires aux intérêts du salariat³⁰. Le CTC prendra également la décision de mener des études sur les répercussions de l'Accord sur les pertes d'emplois, le flux des investissements et la concentration des corporations.

27. La majeure partie des membres du Sénat avait été nommée par le gouvernement libéral de Pierre Elliot Trudeau. Dans le système parlementaire canadien, un traité ne peut obtenir force de loi qu'après l'approbation du Sénat. Sur ces tractations politiques et parlementaires autour de l'Accord de libre-échange canado-américain, se référer à Campbell, R.M et L.A. Pal (1989). *The Real Worlds of Canadian Politics: Cases in Process and Policy*, Toronto, Broadview, p. 315-358.

28. Pour une analyse détaillée des enjeux de l'élection de 1988 et de la place centrale occupée par le projet de libre-échange, se référer à Bernard, E. (1993). « Labour, the New Democratic Party, and the 1988 Federal Election », dans J. Jenson et R. Mahon, *The Challenge of Restructuring: North American Labour Movements Respond*, Philadelphie, Temple University Press, p. 137-153; voir également Brodie, J. (1989). « The Free Trade Election », *Studies in Political Economy*, vol. 28.

29. Le résultat final des élections accordait 170 sièges au Parti progressiste conservateur avec 43% du vote exprimé, 82 au Parti libéral pour 32%, et 43 au Nouveau Parti démocratique pour 20% du vote.

30. Congrès du travail du Canada (1989). *Programme biennal d'action contre le libre-échange*, Ottawa. Voir également *The Montreal Gazette*, 1^{er} février 1989, p. B7.

Toujours est-il qu'avec la ratification de l'ALE par le Parlement canadien en décembre 1988 et son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989, les perspectives politiques nationales favorables à la mobilisation contre le libre-échange se sont effritées. L'expérience du militantisme syndical face à la perspective de l'accord de libre-échange canado-américain laisse supposer que les initiatives syndicales de création d'alliances et de réseaux transnationaux n'ont pas réussi à se développer au-delà de l'espace national. Au Canada, l'alliance populaire établie sous l'égide du RPC et du Conseil des Canadiens orientera les stratégies syndicales vers des préoccupations de type électoraliste et des initiatives de construction d'un large mouvement social national. En revanche, aux États-Unis, les syndicats continueront d'observer ce qui se passe au Canada avec un intérêt distant. Il en résulte que les possibilités de former des alliances syndicales binationales paraissent de plus en plus éloignées, étant donné l'ampleur des divergences qui séparent les deux appareils syndicaux en ce qui a trait à l'articulation de leurs stratégies dans le cadre d'une économie globalisée.

D'un autre côté, le moment de mobilisation passé et la défaite électorale assumée, les militants syndicaux commencent à exprimer leur mécontentement sur la manière dont le NPD a mené la campagne contre l'ALE. Les militants déplorent surtout le fait que, pendant que le mouvement syndical mobilise ses membres contre le libre-échange, les stratèges du parti, de leur côté, perçoivent l'ALE simplement comme une manière de « gérer l'économie³¹ ». En fait, le NPD se méfie du libre-échange en tant que plateforme électorale et est davantage préoccupé par des motivations électoralistes. Quant aux syndicats membres de la CQOL, ils font ressortir ouvertement leur inconfort face à la position nationaliste et chauviniste prise par la campagne syndicale contre le projet, et la carence de propositions en faveur de solutions de remplacement³².

C'est donc dans un climat de réexamen de l'action syndicale, de réaménagement des rapports intersyndicaux, de redéfinition stratégique et enfin d'absence de stratégies appropriées face aux nouvelles dynamiques de changement, que se profilent à l'horizon de nouveaux enjeux politiques caractérisés, cette fois, par l'extension de l'objectif corporatif à l'échelle nord-américaine. Les syndicats canadiens commencent à peine à refermer les plaies ouvertes lors de la campagne anti-ALE qu'ils sont appelés à faire

31. Pour une revue substantielle des récriminations syndicales à l'issue des élections de 1988, voir Bernard, E. (1993). « Labour, the New Democratic Party, and the 1988 Federal Election », *op. cit.*, p. 137-153.

32. Peter Bakvis, responsable du dossier du libre-échange auprès de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) en qualité d'adjoint au Comité exécutif et chargé des affaires internationales. Entrevue réalisée avec l'auteur le 14 août 1996 à Montréal. Voir également Confédération des syndicats nationaux (1989). *Bilan de la campagne contre le libre-échange*, document soumis au Conseil fédéral des 2, 3 et 4 mars; Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (1989). *Libre-échange: Nos orientations*, document soumis au Conseil général, Montréal, février.

face à un défi tout aussi grand, complexe dans ses imbrications et colossal à cause de ses diverses ramifications. La mince consolation, c'est que la perspective de l'extension du schéma libre-échangiste au Mexique marquera le réveil du syndicalisme américain.

3.3. MÉNAGE À TROIS : LA DIMENSION MEXICAINE

À l'annonce de l'ouverture des négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) au printemps 1991, les possibilités d'institutionnaliser les pratiques transnationales en Amérique du Nord, introduites antérieurement dans le cadre du processus de l'ALE, sont donc renforcées. Cependant, il est intéressant de souligner qu'alors que les forces globalisantes investissent les espaces nationaux à partir d'une logique singulière et d'un arsenal discursif homogénéisant, les formations sociales canadienne, américaine et mexicaine demeurent avant tout politiquement distinctes, socialement diverses, historiquement différenciées et économiquement asymétriques. En plus, elles sont structurées différemment en termes de contraintes institutionnelles et de perspectives qui favorisent ou limitent l'action collective. En conséquence, le contexte national d'opérationnalisation et d'instrumentalisation de l'action collective des acteurs syndicaux représente une donnée indispensable à l'interprétation et à l'explication de leur position face au libre-échange. Pour comprendre la logique de base des positions exprimées par les syndicats mexicains autour de la question de la libéralisation des échanges en Amérique du Nord, il est nécessaire de garder à l'esprit la singularité de la structure corporatiste mexicaine.

En effet, les multiples développements qu'a connus le Mexique au cours de sa période d'ouverture, période substantiellement étudiée dans le cadre du chapitre 2, ne tarderont pas à se répercuter de manière significative sur l'orientation prise par le syndicalisme dans ce pays, plus particulièrement sur le lien historique privilégié entretenu par les acteurs syndicaux avec le système politique³³. Au Mexique, le processus de restructuration capitaliste et de transformation de l'État prendra logiquement des formes particulières dues en grande partie à la grande déroute ouvrière qui a commencé à partir de 1983³⁴. Pour conserver ses privilèges corporatistes et ses espaces politiques, la Confédération des travailleurs mexicains (CTM) adhère à la nouvelle logique du capital en se confinant dans un opportunisme syndical. En agissant de cette manière, la confédération mexicaine reste fidèle à sa tradition bien établie, celle d'être partie prenante des changements structurels négociés avec les élites et les représentants officiels du pouvoir central.

33. Zapata, F. (1996). «Mexican Labor in a Context of Political and Economic Crisis», dans L. Randall (dir.), *The Changing Structure of Mexico*, Boulder, Westview Press.

34. Voir Méndez, L. (1995) «Crisis del Estado y Perspectivas del Sindicalismo en México», *El Cotidiano*, vol. 69, mai-juin, p. 61-69.

Même si les profondes transformations économiques remettent en question l'un des fondements idéologiques du pouvoir révolutionnaire mexicain, c'est-à-dire son nationalisme économique, l'alliance stratégique État-élites syndicales, quant à elle, demeure intacte. Le mouvement syndical lié au gouvernement adoptera une stratégie conservatrice, c'est-à-dire rigide sur le plan politique et flexible sur le plan économique, qui lui permettra de survivre tout en étendant son influence sur les secteurs clés de l'économie, au détriment de sa fonction de représentation³⁵. Ainsi les syndicats, les employeurs et l'État continueront d'interagir à l'intérieur de la structure corporatiste établie au cours des années 1930. Cette structure ne subira pas de changement dans son contenu, mais seulement dans ses manières d'opérer³⁶. Le régime d'exception instauré dans les industries d'assemblage (communément appelées *maquiladoras*) illustre bien cette situation.

En effet, par le programme connu sous le nom d'Industrialisation Frontalière, mis sur pied en 1965 et intensifié considérablement durant le sexennat de Carlos Salinas de Gortari, le gouvernement du Mexique établit un régime douanier spécial pour les opérations localisées dans une frange située le long de la frontière avec les États-Unis. Ce sont des zones franches d'assemblage de produits destinés exclusivement à l'exportation et qui répondent essentiellement au programme gouvernemental d'exploitation de la main-d'œuvre disponible à proximité du marché américain. Le programme, d'abord conçu dans le but d'attirer les entreprises étrangères, plus particulièrement celles des États-Unis, cherche à améliorer leur compétitivité dans le cadre de la nouvelle concurrence internationale³⁷.

Au plan légal, le régime des *maquiladoras* est une création de la branche exécutive du gouvernement mexicain en vertu des pouvoirs qui lui sont attribués par le paragraphe 89(1) de la Constitution. Sa justification se retrouve dans cette quête du gouvernement d'attirer des investissements étrangers comme moyen de transfert de technologies au Mexique, d'augmenter le niveau de connaissances des ouvriers et la demande de produits fabriqués à l'intérieur du pays. Le décret promulgué par le gouvernement

35. Voir à ce sujet Bensusan, G.I. (1997). «Estrategias Sindicales y Relaciones Laborales Frente al TLC: El Caso de México», communication présentée au Congrès de la Latin American Studies Association (LASA), 17-19 avril, Guadalajara, p. 9.

36. Les accords de concertation et les différents pactes initiés par le gouvernement de Carlos Salinas de Gortari dans le but de restructurer les relations capital-travail au Mexique s'inscrivent dans cette logique. Le débat entourant actuellement la difficile réforme de la *Loi fédérale du travail* fait partie de ces tentatives de reformulation de l'alliance historique existant entre État et syndicat au Mexique. Pour une revue, voir Zapata, F. (1995). *El Sindicalismo Mexicano Frente a la Restructuración*, México, El Colegio de México; voir également Zapata, F. (1994). «Modernización Económica y Sindicalismo en México», dans F. Zapata (dir.), *Transformaciones Sociales y Acciones Colectivas: América Latina en el Contexto Internacional de los Noventa*, México, El Colegio de México.

37. Voir Lujan, B. (1992). «Les Maquiladoras mexicaines: l'enfer se poursuit», dans *Les gagnants et les perdants*, Coalition québécoise sur les négociations trilatérales, décembre.

Salinas de Gortari en décembre 1989 apporte une garantie à ces types d'opérations en accordant aux investisseurs étrangers un ensemble d'avantages. Parmi ceux-ci, il y a lieu de noter d'importantes réductions des coûts d'opération dues aux tarifs pour le moins dérisoires de la main-d'œuvre, un coût d'installation très bas, des tarifs d'électricité avantageux ainsi que des facilités logistiques. Il faut ajouter à cela une très grande disponibilité et un contrôle accru de la main-d'œuvre mexicaine; l'autorisation d'importer au Mexique, sans droit de douanes, des matières premières, des composantes et des produits nécessaires aux installations et aux opérations des usines; l'exemption au contrôle du marché des devises étrangères; la possibilité d'écouler jusqu'à 50% de la production sur le marché mexicain³⁸.

C'est principalement à cause de son attraction en tant que zone de bas salaires offrant des conditions de travail précaires que la zone réservée aux *maquiladoras* demeure très convoitée par le capital transnational. Située à la frontière nord du pays (Ciudad Juarez, Tijuana, Matamoros, Reynosa et Nogales), cette zone, tout en offrant des conditions de travail désavantageuses pour les travailleurs, embauche également une force de travail plus flexible³⁹. Dans la perspective d'une libéralisation des échanges entre le Mexique, le Canada et les États-Unis, les différents secteurs sociaux nord-américains attireront l'attention sur la situation particulière de cette région. En effet, d'un point de vue stratégique, elle ne tardera pas à devenir une zone tampon, c'est-à-dire un endroit où s'exercent avec la plus grande virulence les rapports de pouvoir qui se nouent entre les forces transnationalisées du capital et les déçus du modèle néolibéral.

Tous ces éléments appartenant à l'histoire, à la trajectoire et à l'organisation du syndicalisme mexicain constituent des indicateurs permettant de mieux appréhender le calcul des acteurs syndicaux mexicains devant la perspective d'un libre-échange à trois. En raison de la nature même de l'alliance historique établie entre le régime politique instauré par le PRI et les différents acteurs sociaux nationaux, les syndicats mexicains seront muselés à l'intérieur d'une structure politique fermée⁴⁰. Comme nous le verrons plus tard, la survivance des structures corporatistes de pouvoir de

38. Pour une revue détaillée, voir Morales, G., B. Aguilera et D.K. Armstrong (1993). *An Overview of the Maquiladora Program*, Phoenix, Snell and Wilmer Law Office.

39. Hualde, A. (1991). «Sindicatos y Tratado de Libre Comercio: De la Flexibilidad en la Maquiladora a la Regulación del Mercado de Trabajo Trinacional», dans A. Hualde, *Sindicalismo, Relaciones Laborales y TLC*, Sonora, El Colegio de Sonora, p. 165-190.

40. Il faut établir ici la différence entre l'armature juridique symbolique, destinée à protéger le secteur salarié, et l'absence notoire d'une mise en pratique des dispositions constitutionnelles et légales. En effet, l'article 123 de la Constitution de 1917 prévoit des mesures visant la protection du travailleur mexicain, y compris le droit d'association, le droit de grève, l'établissement des normes minimales de travail et le droit à un salaire minimum garanti. La *Loi fédérale du travail*, amendée à plusieurs reprises, est le mécanisme légal auquel la Constitution confie la législation sur le travail proprement dit.

même que l'articulation d'un discours axé sur le nationalisme et la souveraineté politique seront de nature à compliquer les réponses du mouvement ouvrier mexicain face aux signaux transnationaux.

Ainsi, la position syndicale mexicaine face à la proposition d'ouverture des marchés nord-américains variera en fonction du degré d'incorporation d'un syndicat aux relations de pouvoir établies par l'État et de sa distance critique par rapport au système clientéliste établi. Par exemple, la CTM, alliée historique du PRI et principale composante du Congrès du travail, deviendra tout naturellement le fer de lance de la campagne en faveur du libre-échange, tandis que d'autres syndicats moins influents mais politiquement aguerris, comme le Frente Auténtico del Trabajo (FAT), et regroupés au sein du Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), adopteront une trajectoire distincte.

3.3.1. Le pragmatisme mexicain

À l'annonce de la proposition de Carlos Salinas de Gortari de conclure une entente de libre-échange avec les États-Unis d'Amérique, le mouvement syndical lié au pouvoir reproduira avec fidélité les lignes de force invoquées par le gouvernement en faveur d'une telle initiative. Le secrétaire général de la CTM, Don Fidel Velázquez, un *caudillo* octogénaire, réaffirme sa confiance en son président, assurant que celui-ci saura défendre les intérêts du pays et qu'un tel accord commercial sera bénéfique aux travailleurs mexicains et à la productivité nationale⁴¹. Arturo Romo Guttierrez, membre très influent au sein de la CTM, notera, quant à lui, que le système capitaliste fait face à l'une des crises les plus graves de son histoire, crise caractérisée par une baisse constante de ses taux de croissance, de sa productivité et de son profit. « Sortir de cette crise, fait-il savoir, nécessite la réduction des coûts de production, le déplacement de la main-d'œuvre, la réduction des dépenses sociales, la conquête de nouveaux marchés et la liquidation des obstacles politiques et syndicaux⁴². »

La position favorable de la CTM est très évocatrice du rapport capital-travail tel que défini au Mexique sous le régime du PRI. Car depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement de Carlos Salinas de Gortari, le mouvement ouvrier d'obédience *cétémiste*, en alliance avec l'État, se retrouve partie prenante du projet modernisateur initié par les néolibéraux mexicains. Salinas parvient à soumettre la CTM au nouveau régime incarné par le Pacte de stabilité et de croissance économique, régime que la centrale ouvrière juge comme « un instrument efficace pour combattre et réduire l'inflation ». Les dirigeants de la CTM salueront l'initiative gouvernementale d'ouverture

41. Voir à ce sujet CTM, organe officiel de la Confederación de Trabajadores de México, México, mercredi 20 juin 1990, p. 5.

42. Guttierrez, A.R. (1990). « TLC, Más que un Asunto Bilateral », CTM, México, mercredi 11 juillet, p. 2.

des frontières commerciales comme la « décision la plus importante de Carlos Salinas ». Selon leurs propres calculs, cette initiative aura pour effet, à moyen terme, de revigorer l'idée d'intégration économique et de propulser le Mexique en tant qu'interlocuteur privilégié en Amérique latine. L'analyse des élites cétémistes tient également compte de la situation géopolitique privilégiée du Mexique. En effet, sur le plan stratégique, un accord commercial avec les Américains aura la vertu de placer le pays en position de « pont commercial entre les quatre blocs économiques », en l'occurrence l'Europe, le cône du Pacifique, Canada/États-Unis et l'Amérique latine. À la lumière de ce diagnostic positif, la CTM conclut :

Le réalisme nous indique que nous devons essayer d'approuver les avantages relatifs qu'offrent au Mexique son emplacement géographique, la situation de sa main-d'œuvre et l'ouverture de son économie, dans le but d'avancer vers l'établissement d'une relation plus ordonnée et réciproquement bénéfique avec les États-Unis⁴³.

Il ne faut pas perdre de vue que la grande majorité des exportations mexicaines (68 %, en 1990), incluant celles des *maquiladoras*, est dirigée vers les États-Unis. De la même manière, un nombre significatif d'importations mexicaines proviennent de ce pays, le Mexique étant le troisième importateur de produits américains. Devant cette situation, la CTM se dit consciente que la signature d'un traité de libre-échange avec les États-Unis et le Canada a comme objectif fondamental d'amener le Mexique à une étape nouvelle de son développement économique. Fidel Velázquez, leader national de la CTM, écrira alors dans le *Wall Street Journal* :

Conscients de cette réalité, nous, les travailleurs du Mexique, offrons notre solidarité et appui au président Carlos Salinas de Gortari afin qu'il puisse entamer des négociations en vue d'un accord de libre-échange avec les États-Unis et le Canada. Nous croyons que cet accord peut être fondamental à la modernisation de l'économie mexicaine et à la réorganisation de notre secteur productif, tout en créant des emplois bien rémunérés à l'intérieur de notre pays⁴⁴.

Autrement dit, pour la CTM, la véritable défense des travailleurs, d'un point de vue stratégique, ne consiste pas à adopter une position radicale de rejet ou d'indifférence étant donné les processus de transformation qui s'installent dans la production mondiale. Il faut de préférence faire ressortir « une union intelligente à ces processus dans le but de les canaliser et de s'assurer de la distribution équitable des bénéfices qui en résultent⁴⁵ ».

C'est aussi l'argument qui prévaut à l'intérieur d'autres groupements syndicaux qui gravitent autour du pouvoir et se disputent les faveurs du parti. Francisco Hernandez Suarez, à l'époque secrétaire général de la

43. Voir Romo, A.G. (1990). « México, Puente entre los Bloques », *CTM*, México, mercredi 3 juillet.

44. Sanchez, F.V. (1991). « FTA: Export Goods, Not Workers », *The Wall Street Journal*, 3 mai.

45. Romo, A.G. (1991). « Los Salarios Son Bajos, pero los Gastos Son Menores », *Excélsior*, 20 mai.

Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBES), organisation patronnée par le président Salinas dans le but de contrebalancer l'hégémonie cétémiste, va dans le même sens lorsqu'il déclare :

Ma position tient compte de la position géographique du Mexique comme pays voisin des États-Unis, et aussi de certaines contingences historiques difficiles offertes par le passé tumultueux qui jalonne les relations entre les deux pays⁴⁶.

Hernandez Juarez reconnaît, dans le projet de l'ALENA, un moyen pour le Mexique de parvenir à une relation commerciale plus stable avec les États-Unis, ce qui lui permettra d'établir des critères homogènes par lesquels les marchandises pourront circuler librement entre les deux territoires.

Le dirigeant de la FESEBES note que jamais il n'y a eu un quelconque intérêt de la part de son organisation à exercer des actions pour faire échec à l'accord. « Au contraire, fait-il remarquer, ce que nous réclamons c'est notre participation au processus, pour que nous puissions être écouté, consulté et éventuellement faire accepter nos propositions. » Si, pour les Américains et les Canadiens, l'accord signifie la perte d'emplois et la relocalisation de leurs entreprises jusqu'au Mexique, pour Hernandez Suarez, cependant, « nous, travailleurs mexicains, il nous convient bien de créer plus d'emplois⁴⁷ ».

Ces prises de position favorables contrastent avec celles défendues par un certain nombre de syndicats indépendants, regroupés au sein du RMALC, et parmi lesquels on retrouve le Frente Autentico de Trabajo (FAT)⁴⁸. La position du FAT s'inspire de celle de la gauche démocratique mexicaine dans son ensemble. Évoluant dans une structure politique nationale relativement fermée, il entre dans une alliance stratégique avec le Partido de la Revolución Democrática (PRD) et reproduit les principaux éléments discursifs de ce principal parti de la gauche. L'ensemble de ce secteur de la vie politique mexicaine se range derrière l'idée que le commerce doit être « un instrument pour le développement, et non une fin en soi⁴⁹ ». Dans leur optique, ni l'exploitation de la main-d'œuvre à bon marché, de l'énergie et des matières premières, ni même la dépendance technologique

46. Francisco Hernandez Suarez, entrevue réalisée à México le 4 décembre 1997. Hernandez Suarez fut présenté par la propagande saliniste comme le modèle du dirigeant syndical du Mexique moderne. À l'époque, il fut à la tête du Syndicat des téléphonistes du Mexique.

47. Hernandez Juarez, entrevue, *op. cit.*

48. Le RMALC prit naissance le 11 avril 1991. L'organisation est le résultat de consultations et de concertations politiques entre intellectuels et militants sociaux mexicains dans la perspective d'un rassemblement mobilisateur face à l'ALENA. Le FAT, quant à lui, est une petite centrale démocrate-chrétienne revendiquant un syndicalisme indépendant. Il vit le jour en octobre 1960. Très proche de la CSN au Québec, il s'est rapidement positionné à l'intérieur de l'espace politique de revendications ouvrières à l'encontre de la libéralisation commerciale entre les trois pays de la région.

49. Voir à ce sujet, *Discours de l'ingénieur Cuauhtémoc Cardenas*, prononcé devant la Convention de la Fédération des travailleurs de la Colombie-Britannique, Vancouver, Canada, le 30 septembre 1990 ; également, Cardenas, C. (1991). *Iniciativa Continental de*

et la mauvaise protection de l'environnement, ne sauraient constituer des mécanismes par le biais desquels le Mexique établit ses liens avec les États-Unis, le Canada et l'économie mondiale. De passage à Vancouver en septembre 1990, le chef du PRD, Cuauhtemoc Cardenas, lance l'idée d'un « accord alternatif qui devrait inclure un statut social et se baser sur une réglementation commune des droits du travail, des droits sociaux et environnementaux ». Cet accord résulterait, selon lui, d'une initiative continentale en faveur du développement et du commerce. Il n'en faut pas plus pour que cette prise de position déclenche une vive confusion au niveau de l'orientation stratégique que doit prendre la concertation entre les syndicats canadiens et mexicains.

En effet, en émettant l'idée que l'ouverture commerciale en Amérique du Nord pourrait avoir des retombées positives sur l'économie mexicaine et en épousant le concept de « commerce équitable » pour fixer les termes de l'engagement citoyen et de la résistance, le leader du PRD emprunte une trajectoire qui doit mener à un consensus, sinon à un compromis. Or, de nombreux secteurs appartenant au mouvement syndical canadien se montrent radicalement défavorables à toute idée de libéralisation des échanges sur le continent. Le FAT, de son côté, laisse entendre qu'il ne veut pas d'un accord commercial qui approfondirait les différences économiques entre pays pauvres et pays riches. Bertha Lujan, sa porte-parole, affirme qu'un accord commercial ne sera bénéfique que s'il tient compte des asymétries et des différences existant entre les pays signataires et s'illustre comme un palier de développement économique pour la région et non comme un instrument d'enrichissement en faveur des corporations⁵⁰. Le FAT, de concert avec la RMALC, fait les observations suivantes : a) le libre-échange est fondamentalement une initiative surgie des États-Unis et orientée directement vers les intérêts des grandes corporations nord-américaines ; b) l'accord représente le point culminant d'un modèle économique néolibéral transposé au Mexique ; c) le format de négociation choisi par le gouvernement mexicain est totalement antidémocratique parce qu'il tend à exclure du processus la majorité de la société mexicaine. Selon Hector de la Cueva, le mouvement syndical face au libre-échange ne vise pas à s'opposer radicalement à l'Accord, mais cherche plutôt à l'influencer, à s'opposer aux fondements mêmes de la négociation, et à développer en même temps des solutions de remplacement et des propositions dans le but de construire un mouvement d'opposition⁵¹. De la Cueva propose ainsi d'y inclure les éléments suivants : imprimer au traité une logique sociale

Desarrollo y Comercio, discours prononcé à New York le 8 février 1991 et reproduit dans l'ouvrage *Libre Comercio o Libre Explotación ?*, México, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.

50. Propos soutenus par Bertha E. Lujan, coordonnatrice générale du FAT-RMALC. Cf. entrevue réalisée à México le 7 octobre 1997.

51. Hector de la Cueva Diaz, membre de FAT-RMALC et directeur du CILAS (Centro de Investigación Laboral e Asesoría Sindical). Entrevue réalisée à México le 3 octobre 1997.

de manière à ce que les normes sociales soient harmonisées à la hausse et non l'inverse ; octroyer aux travailleurs migrants des droits équivalents au même titre que ceux accordés à la mobilité des biens et du capital ; prendre en compte un projet social afin de mettre sur la table la question des impacts sociaux et environnementaux possibles de l'accord ; enfin, parvenir à la construction d'un modèle de développement alternatif.

3.4. BRAS DE FER ET VENT DE PANIQUE AU NORD

Le mouvement syndical américain fait son incursion dans l'équation du libre-échange à l'annonce faite, le 11 juin 1990, par les présidents George Bush et Carlos Salinas de Gortari, déclarant leur intention de négocier un accord bilatéral de libre-échange entre le Mexique et les États-Unis destiné à éliminer les obstacles commerciaux entre les deux pays. Qu'est-ce qui a fondamentalement modifié ce changement de position de l'AFL-CIO, étant donné sa relative indifférence durant le débat entourant l'Accord de libre-échange canado-américain en 1988 ? Vraisemblablement le ras le bol provenant de la base militante des syndicats américains, à cause de l'entrée en scène du Mexique dans le festin libre-échangiste, aura contribué à susciter une nouvelle appréciation des enjeux au sein du mouvement syndical américain⁵².

Ainsi, dès l'annonce du président George Bush de solliciter auprès du Congrès la procédure de la « voie rapide » afin d'obtenir les pleins pouvoirs pour négocier des accords commerciaux, les syndicats américains optent pour la réactivation de leur alliance traditionnelle avec le Parti démocrate formant l'opposition majoritaire au Congrès⁵³. Cette démarche reçoit un large appui des secteurs populaires représentés par les organisations religieuses, les associations ethniques urbaines et les groupes de citoyens. Un secteur non moins influent représenté par des élites intellectuelles, des économistes désabusés par le système reaganien et des industriels nationalistes et protectionnistes finira par compléter ce réseau d'alliances nationales. L'AFL-CIO saisit ainsi le *momentum* politique inspiré par les tractations américano-mexicaines en cours pour présenter ses griefs au Congrès des États-Unis et plaider sa cause auprès de la société américaine.

52. Mark Anderson, ex-dirigeant de l'*AFL-CIO Task Force on Trade*, confirme de manière explicite le fait que l'intervention du Mexique dans le débat avait modifié considérablement la posture de l'AFL-CIO. Cf. entrevue avec l'auteur le 14 janvier 1998 à Washington.

53. Selon les dispositions de la *Loi commerciale* de 1974, le président des États-Unis a le pouvoir d'exiger du Congrès que certains accords commerciaux reçoivent la procédure de la voie rapide (*fast track*). Cela signifie que le Congrès a 90 jours pour sanctionner l'accord négocié par le biais d'un vote à main levée, sans toutefois apporter d'amendements au texte original.

Les arguments présentés par les syndicats américains à l'encontre d'une libéralisation commerciale avec le Mexique méritent qu'on s'y attarde. En effet, l'AFL-CIO dénonce une éventuelle intégration économique avec ce voisin du sud comme « un désastre économique et social pour les travailleurs américains et leurs collectivités⁵⁴ ». La Confédération américaine déplore aussi « l'état de pauvreté » des travailleurs mexicains et l'absence de contraintes légales suffisantes permettant de pénaliser le comportement des entreprises dans ce pays. En ce sens, un accord de libre-échange ne fera qu'encourager un plus grand départ de capitaux provenant des États-Unis, augmenter les importations venant du Mexique, réduire le taux d'emploi des travailleurs américains et accélérer le processus de désindustrialisation du pays⁵⁵.

L'AFL-CIO fait également savoir que la proposition Bush-Salinas n'est que la manifestation récente et extrême d'une vision idéologique qui croit que le progrès ne peut être atteint que dans la mesure où la régulation de l'économie et des sociétés sera entièrement laissée aux mains du capital privé. Les dommages causés au sein de la société américaine par ce mode de perception de la réalité au cours des dernières années seront alors largement « renforcés par une ouverture économique avec le Mexique ». Dans la perspective de l'AFL-CIO, la déréglementation du commerce résultera inéluctablement en une diminution de la création d'emplois, une augmentation de la productivité et une régression de la protection environnementale et sociale. L'organisation ne reconnaît qu'un seul avantage comparatif au Mexique vis-à-vis ses voisins américains et canadiens : « la pauvreté qui force ses citoyens à travailler pour des salaires de subsistance ». Un pamphlet évocateur vulgarisé par la Confédération insiste sur cette disparité :

L'accord canado-américain liait deux pays industrialisés avec une similarité au niveau des salaires, des standards de vie et des structures régulatrices. Les niveaux de salaires au Mexique sont moins de 1 dollar l'heure et les protections sociales sont à peu près inexistantes⁵⁶.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que le discours syndical américain participe au renforcement des stéréotypes généralement retenus à l'endroit du travailleur mexicain. La perception reste négative et nourrie de préjugés inscrits dans l'histoire des relations entre les deux peuples. Le travailleur mexicain y est décrit en termes économiques, c'est-à-dire l'avantage comparatif qu'il offre en qualité de main-d'œuvre à bon marché. En ce sens, la rhétorique syndicale fustige ouvertement l'idée d'une plus grande mobilité transfrontalière des travailleurs ; elle s'inquiète principalement de l'intensification des activités industrielles dans les *maquiladoras*,

54. Voir à ce sujet AFL-CIO (1991). *Exploiting Both Sides: U.S.-Mexico Relations*, février ; voir également Donahue, T.R. (1991). *AFL-CIO and the Free Trade Agreement*, déclaration devant le Comité des finances du Sénat des États-Unis, 6 février.

55. AFL-CIO (1991). *Exploiting Both Sides*, op. cit., p. 1.

56. Voir AFL-CIO (1991). *US-Mexico Free Trade Negotiations: No Fast Track, Fair Trade*, janvier.

car cette pratique finirait par augmenter l'immigration illégale en incitant les travailleurs mexicains à venir travailler le long de la frontière américano-mexicaine.

Toutefois, le président Bush obtient, non sans difficultés, l'autorisation de poursuivre les négociations sur le libre-échange avec le Mexique par la voie rapide, grâce à un vote de 231 à 192 à la Chambre des représentants et de 59 contre 35 au Sénat. Le mandat obtenu par le président américain incitera les autorités canadiennes à se joindre au processus. Comme il en a été fait mention au chapitre 2, les Canadiens opteront pour un libre-échange à trois afin de préserver les acquis obtenus dans le cadre de l'ALE. Désormais l'appareil syndical américain se mettra à observer les événements au Canada avec beaucoup plus de curiosité et dans un objectif d'apprentissage⁵⁷. À ce sujet, tout comme leurs homologues américains, un nombre significatif de syndicats canadiens considéreront l'initiative en faveur de l'ALENA comme une stratégie d'extension des projets corporatifs jusqu'au pourtour de l'Amérique du Nord et une continuité dans l'objectif néolibéral de désarmement de la force syndicale.

Les corporations transnationales américaines constituent les chiens de garde de cette stratégie, car elles veulent s'assurer l'accès au marché mondial à partir d'opérations de production réinstallées au Mexique. Le projet libre-échangiste illustre alors « l'annexion officielle du Mexique en tant que zone de production à bas salaires, aux fins de l'entreprise américaine ». Le gouvernement américain élabore cette politique commerciale en vue de soutenir ses multinationales en quête de création de marchés et d'ouverture de comptoirs commerciaux afin d'assurer leur survie dans le nouvel environnement économique global. Dès lors, le traité tant convoité par l'administration américaine vise à renforcer la position concurrentielle des compagnies transnationales américaines dans l'économie interne régionale et internationale.

Cette appréciation des motivations réelles qui planent derrière le projet de libéralisation des échanges entre les trois pays conduit le CTC à prendre acte de la nouvelle donne économique globale qui établit l'interdépendance économique comme « une réalité de la vie ». Devant cette situation, les travailleurs canadiens ne peuvent s'opposer à la démarche des pays en développement qui veulent se joindre au monde industrialisé par le biais d'un « plus grand accès à nos marchés ». Pourquoi la Confédération syndicale canadienne fait-elle alors valoir son opposition catégorique à la conclusion d'un éventuel accord de libre-échange nord-américain ? La

57. Gregory Woodhead, économiste à l'AFL-CIO, confesse qu'à l'époque de l'ALE, le syndicalisme américain avait beaucoup de difficulté à saisir et expliquer ce que comportait l'ordre du jour caché des corporations. Il ajoute ceci : « Je me rappelle qu'au cours de la bataille contre l'ALE, le CTC faisait remarquer que l'initiative concernait la rationalisation de la production. Alors on aurait dû accorder plus d'attention à ces idées en 1989 plutôt qu'en 1992 ». Cf. entrevue avec l'auteur, Washington, le 7 janvier 1998.

raison réside dans le fait que les stratèges canadiens redoutent qu'une telle démarche ne vienne lier davantage les mains des gouvernements et forcer le retrait des pouvoirs publics dans la gestion de la politique commerciale, l'application des politiques nationales d'investissement ou encore la régulation politique des corporations dans la région et, éventuellement, dans tout l'hémisphère⁵⁸. Selon Robert White, l'ALENA constitue

le mauvais modèle de développement et de commerce pour l'hémisphère tout entier, car il relèguera les pays comme le Mexique au rôle de fournisseurs de main-d'œuvre à bon marché pour les corporations nord-américaines⁵⁹.

L'opinion générale semble s'attacher à la perception que l'introduction du schéma libre-échangiste dans l'espace nord-américain contribuera au *dumping* social, c'est-à-dire la tendance pour les entreprises à réduire les coûts de production en adoptant des normes de protection inférieures et inadéquates pour la force de travail. Cette pratique se verra renforcée étant donné le haut degré de dénivellement de l'économie mexicaine par rapport aux deux autres partenaires et l'absence, au Mexique, d'une couverture sociale qui protège les travailleurs⁶⁰. En outre, comme les entreprises canadiennes, à la différence de celles des États-Unis, demeurent des joueurs mineurs et moins présents au Mexique et que leur participation globale à l'essor des *maquiladoras* demeure de ce fait très minime, l'entrée du Canada dans un traité de libre-échange avec le Mexique représenterait un facteur discordant à cause des disparités économiques et sociales énormes existant entre les deux pays.

C'est donc à partir de ces perceptions qui sont liées au risque, à la menace, à l'incertitude, voire au danger éventuel ou potentiel, que les militants syndicaux canadiens construiront leur opposition à la perspective d'accord de libre-échange entre le Canada et le Mexique. Pour eux, un tel accord serait irréaliste dans la mesure où il emprisonnerait le Canada dans un espace économique complètement intégré avec le Mexique où « les salaires sont extrêmement bas et les normes environnementales, sociales et professionnelles demeurent extrêmement inférieures à celles en vigueur au nord de la frontière⁶¹ ».

58. Voir « CLC Statement on NAFTA », *Labour's World*, septembre 1992, publication du Département des affaires internationales du CTC.

59. Lettre de Robert White, président du Congrès du travail du Canada, à Brian Mulroney, premier ministre du Canada, le 16 juillet 1992.

60. Les tenants de ce discours ne manquent pas d'évoquer les pratiques antisyndicales qui sont en vigueur au sein des entreprises industrielles situées à l'intérieur des zones réservées à l'implantation des *maquiladoras* situées le long de la zone frontalière américano-mexicaine. Pour une étude approfondie du phénomène du *dumping* social dans le cadre de l'ALENA, voir Stanford, J., C. Elwell et S. Sinclair (1993). *Social Dumping under North American Free Trade*, Ottawa, Centre canadien pour les politiques de réchange; voir également Coalition québécoise sur les négociations trilatérales (1992). *ALENA: Les gagnants et les perdants*, Montréal, décembre.

61. Congrès du travail du Canada (1993). *Déclaration du Congrès du travail du Canada au comité sénatorial permanent des Affaires étrangères chargé d'examiner l'Accord de libre-échange nord-américain*, Ottawa, le 3 juin, p. 5.

Au Québec, les syndicats se regroupent cette fois sous la bannière de la Coalition québécoise sur les négociations trilatérales (CQNT). Soucieux de développer une rhétorique discursive singulière et autonome par rapport à leurs homologues canadiens, ils s'en tiennent à une position pragmatique en appréhendant le projet d'une intégration plus poussée des économies des trois pays comme une conséquence inéluctable de la globalisation. Les syndicats québécois recommandent que les négociations prennent en compte la protection des droits sociaux existants et renforcent les objectifs de progrès social inclus dans les législations sur le travail. Ils exigent également qu'un large débat démocratique impliquant des secteurs importants de la société civile québécoise accompagne le processus en cours⁶². Pour eux, le problème à résoudre n'est plus celui du libre-échange nord-américain ni la mainmise du programme corporatif sur les sociétés de la région, mais au contraire l'impératif de parvenir à un élargissement du contenu de l'accord imminent.

En fin de compte, l'approche des syndicats américains et canadiens s'articule autour de deux paramètres de base. D'une part, il s'agit de la réification du péril commun que provoquerait la « perte d'emplois » en faveur du Mexique. D'autre part, il y a une réactivation de la thématique du « travailleur mexicain opprimé », laquelle soulève la question des mauvaises conditions de travail dans les *maquiladoras* mexicaines. Cette approche présente les conditions existant aux États-Unis et au Canada comme une norme sociale exemplaire à atteindre, un idéal-type⁶³. Dans ce contexte, la perspective d'une libéralisation des échanges aura contribué à ouvrir une fois pour toutes un espace politique transnational qui fournit aux différents acteurs syndicaux nationaux le cadre nécessaire au possible ajustement de leurs stratégies d'action collective dans le but de saisir certains enjeux transfrontaliers. En revanche, l'activation d'une rhétorique discursive qui réfère à des différenciations et des asymétries d'ordre social, économique, culturel et historique constituera une barrière qui contrecarre l'établissement d'une convergence transnationale pour l'action.

De cet exercice de positionnement syndical, certains enseignements sont à retenir. Tout d'abord, il y a lieu de souligner l'absence d'un cadre analytique commun qui aurait permis aux divers acteurs syndicaux situés de part et d'autre du site régional en question de poser un jugement qui va au-delà des référents nationaux et qui serait susceptible de répondre à la réalité du moment. Ensuite, les enjeux transnationaux amenés par le libre-échange font appel à une définition transnationale des intérêts. En

62. Voir Coalition québécoise sur les négociations trilatérales (1991). *Déclaration conjointe*, Montréal, le 19 avril.

63. Sur l'analyse des modes de discours syndicaux dans le cadre de l'ALENA et de leurs limites quant à l'affirmation d'une stratégie transnationale, voir Cowie, J.R. (1994). *The Search for a Transnational Labor Discourse for a North American Economy: A Critical Review of U.S. Labor's Campaign Against NAFTA*, Working Paper No. 13, Duke University Program in Latin American Studies.

conséquence, toute divergence au sujet de l'expression et de l'articulation des intérêts nationaux débouche sur le renforcement des structures et des perceptions nationales. Enfin, il faut retenir l'effet alarmant de la « menace » représentée par les travailleurs mexicains au bien-être des travailleurs canadiens et américains. C'est donc sur ce fond discursif truffé d'antagonismes que les acteurs syndicaux nord-américains, minés par des différences évidentes en termes de structuration historique du syndicalisme organisé dans les trois pays, partiront à la recherche d'une difficile unité stratégique face au déferlement du projet intégrateur.

3.5. LES GERMES BÉNINS D'UNE CONVERGENCE TRANSNATIONALE

Ce sont les leaders de groupes sociaux du Canada et du Mexique qui, les premiers, commenceront par envisager des contacts entre leurs organisations réciproques. Dès le début des pourparlers gouvernementaux visant l'extension du projet libre-échangiste vers le Mexique, certaines organisations sociales mexicaines – inquiètes des possibles retombées de l'ouverture commerciale – ont montré une certaine ouverture à l'idée d'explorer l'expérience canadienne de lutte contre le libre-échange⁶⁴. C'est dans ce contexte que, à l'instigation de l'Ecumenical Coalition for Economic Justice (ECEJ), basée à Toronto, un fort contingent d'organisations sociales canadiennes et mexicaines, parmi lesquelles des groupes de fermiers, des syndicats, des femmes, des environnementalistes, des groupes indigènes et des représentants de certains groupes de défense des droits de la personne, se sont réunis du 5 au 7 octobre 1990 à Mexico pour un sommet de trois jours. À l'issue de cette rencontre, les participants ont exprimé leur désir d'entreprendre des activités dans chaque pays dans le but de « restreindre l'intervention étrangère à tous les niveaux, l'autoritarisme et les gouvernements antidémocratiques⁶⁵ ». En dépit du soudain intérêt qu'elle suscitera, cette rencontre ne débouchera guère sur un engagement concret de la part des participants.

Néanmoins, le rendez-vous de Mexico contribuera à catalyser un regain de militantisme chez certains groupes sociaux des États-Unis. Un membre influent du mouvement syndical de ce pays, Matt Witt, codirecteur de l'American Labor Center basé à Washington, prend alors l'initiative de réunir quelques militants syndicaux américains, du 19 au 27 octobre 1990,

64. Le premier contingent de syndicalistes canadiens arriva au Mexique en empruntant deux directions : l'une sectorielle, l'autre régionale. Certains d'entre eux étaient intéressés à visiter le Nord du pays pour se rendre compte de la situation qui prévalait dans les *maquilas*. D'autres au contraire tentèrent d'établir les ponts avec les ouvriers du secteur automobile, et avec d'autres secteurs intéressés à une représentation syndicale démocratique.

65. Voir, à ce sujet, Déclaration finale de la rencontre de Mexico-Canada (1990). « Social Organizations Facing Free Trade », *Economic Justice Report*, vol. 1, n° 3, novembre.

afin d'entamer le dialogue avec certains collègues du syndicalisme indépendant mexicain dans le but d'établir un « échange syndical ». Les participants à cette rencontre feront connaître leur accord, dans une déclaration partagée, afin de « promouvoir un réseau d'intérêts communs visant à maintenir et à approfondir la communication et l'échange d'expériences en matière d'organisation et de lutte, et d'amplifier les relations entre syndicalistes et groupes d'appui du Mexique, des États-Unis et du Canada⁶⁶ ». Plus tard, une poignée d'intellectuels sympathisants de la cause sociale, tous liés aux organisations sociales des trois pays, entreprendront la difficile tâche de dissiper, à l'intérieur du mouvement ouvrier américain, la crainte que représente à leurs yeux une certaine perception négative de l'ouvrier mexicain. Invités par Pharis Harvey, de l'ILRF, le 15 janvier 1991, ces « intellectuels organiques » discuteront de façon approfondie des enjeux sociaux du libre-échange dans la foulée de l'audition programmée sur la question au sein du comité des *Ways and Means* (voies et moyens) de la Chambre des représentants des États-Unis⁶⁷.

Vers la fin du mois d'avril, un fort contingent de représentants de syndicats, ainsi que plusieurs personnalités préoccupées par la défense des intérêts des travailleurs des États-Unis, du Mexique et du Canada se donnent rendez-vous à l'Université de Chicago. Les participants à cette rencontre conviennent « d'explorer la manière de garantir la stabilité dans l'emploi, ainsi que la protection sociale et la défense de l'environnement en faveur des travailleurs, leurs familles et leurs communautés, au moyen de discussions conjointes soutenues avec d'autres organisations sociales de chacun des trois pays et d'actions coordonnées assorties de propositions à leurs gouvernements respectifs⁶⁸ ». Plus tard, à Zacatecas, au Mexique, un congrès international accueille en octobre 1991 une centaine d'organisations populaires des trois pays, avec une composante syndicale significative. De cette réunion sortira la Déclaration en 15 points de Zacatecas condamnant l'ALENA et proposant à sa place un pacte de développement continental⁶⁹.

Non seulement ces différentes initiatives ont permis d'établir des contacts utiles entre des acteurs provenant d'espaces sociaux nationaux différents, mais elles ont également constitué un apport significatif à la recherche de la mise en perspective d'une solution sociale différente face

66. Intercambio Sindical México-EU: Intereses Comunes (1990). *Déclaration finale*, 19-27 octobre, México.

67. On notait, entre autres, la présence des Canadiens Tony Clark, du RCA, Maude Marlow, du Conseil des Canadiens, et Steve Schrybman, de l'Association canadienne du droit environnemental, ainsi que les Mexicains Jorge G. Castaneda et Adolfo Aguilar Zinser, de l'UNAM.

68. Extrait de *Déclaration conjointe des syndicalistes réunis au sein de l'échange trinational*, Chicago, 26-28 avril 1991.

69. Voir à ce sujet, « Déclaration conjointe de Zacatecas », dans *Memorias de Zacatecas*, publié par le RMALC, México, 1991.

au libre-échange. Néanmoins ces connexions complexes n'ont pas pu aider à gommer les contradictions internes des différents acteurs et entre acteurs. Tout au moins le contexte électoral aux États-Unis d'Amérique allait-il offrir à ces acteurs l'occasion d'interagir avec une cible institutionnelle très significative pour la poursuite de leur odyssée transnationale.

3.5.1. Désaccords parallèles

À la faveur du contexte électoral de 1992, les préoccupations des acteurs syndicaux américains seront propulsées à l'avant-scène de l'échiquier politique américain. La perspective de ce rendez-vous électoral se présente comme une bouffée d'oxygène pour le syndicalisme américain, qui saisit cette conjoncture pour revigorer son militantisme sommeillant. En tant qu'allié traditionnel du Parti démocrate, l'AFL-CIO incite les têtes dirigeantes du parti à inscrire le libre-échange à leur programme électoral. Plusieurs organisations civiques américaines, comme Public Citizen, Citizen Trade Campaign et Alliance for Responsible Trade (ART), regroupées autour du slogan *Not This NAFTA* (Pas cet ALÉNA), conviennent de faire pression sur les démocrates en vue d'inclure dans le traité commercial des dispositions en faveur de normes environnementales durables et de respect de normes minimales de conditions de travail. Richard Gephardt, leader de la majorité démocrate à la Chambre des représentants, connu pour ses fréquentes visites de prospection dans la zone frontalière américano-mexicaine, usera de son influence dans le camp démocrate pour glisser la question sociale de l'ALENA à l'intérieur de la plateforme politique du parti comme base de compromis.

Dans un discours livré le 4 octobre 1992 à Raleigh, en Caroline du Nord, le candidat du Parti démocrate, Bill Clinton, appelle à l'établissement d'une commission indépendante devant « s'occuper des droits des travailleurs » et dotée de réels pouvoirs pour éduquer, enseigner et développer des normes minimales de protection⁷⁰. Il prend également l'engagement d'amortir les chocs éventuels qu'occasionnerait l'ALENA en y annexant des accords parallèles à teneur sociale et environnementale. L'initiative Clinton aura pour effet d'ouvrir un espace de négociations entre les trois pays, lequel culminera vers l'adoption éventuelle d'accords parallèles dans le domaine du travail et environnemental.

Faisant écho aux nouveaux développements du côté américain, plusieurs membres d'organisations de la société civile se rencontrent à Mexico, les 15 et 16 janvier 1993, en vue de réfléchir à cette nouvelle donne. Cette rencontre donne lieu à l'amorce d'un changement de ton vis-à-vis le libre-échange qui se manifesterá principalement par la reconnaissance de la part

70. Voir, à ce sujet, « Special Report: Clinton Calls for Supplemental NAFTA Pacts on Environment, Labor », *Inside U.S Trade*, 9 octobre 1992.

des participants que l'intégration économique des trois pays est devenue « un processus inéluctable » avec ou sans l'ALENA⁷¹. Ils exprimeront alors l'idée de travailler à une charpente commune afin de demander aux gouvernements l'assurance que les droits syndicaux et environnementaux soient respectés et que des mécanismes soient établis pour compenser les inégalités existantes.

Cependant, au Mexique, l'idée d'accords parallèles sera sans équivoque rejetée par les syndicats progouvernementaux qui s'opposent à toute réforme de la Loi générale du travail (LGT) que nécessiteraient les exigences émanant de l'accord parallèle. Plusieurs délégations de l'AFL-CIO conduites par Thomas Donahue et Mark Anderson effectueront, sans succès, des visites officielles auprès des dirigeants de la CTM à ce sujet. Mais la rhétorique pro-libre-échange avait déjà gagné toutes les sphères de ce courant syndical mexicain. La perception voulant que les Américains fassent partie du problème et non de la solution représente la ligne officielle à suivre⁷². Au Canada, la réception du compromis concocté à Washington est mitigée. Tandis que les syndicats québécois semblent vouloir s'accommoder de la nouvelle donne consacrée par l'entrée des démocrates à la Maison Blanche, le CTC insiste de son côté sur le principe qu'aucun accord parallèle ne peut prétendre ébranler la logique de base de l'ALENA. Cette divergence de lecture des événements éloigne de plus en plus la perspective de développement d'une unité stratégique syndicale canadienne. La CSN du Québec prend alors la décision de faire cavalier seul en aménageant des ententes de rapprochement avec le FAT, son partenaire mexicain. Loin de réussir une unité dans l'action, les syndicats se manifestent en directions opposées.

En tout état de cause, il faut interpréter l'adoption de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) comme un acte de diversion de la part des initiateurs du libre-échange. L'analyse de la position syndicale relative à cet accord parallèle apporte au débat des éclaircissements sur le dilemme transnational des acteurs syndicaux. Pour le président du CTC, Robert White, « l'accord parallèle ne change rien pour les travailleurs », puisqu'il évite la question des droits syndicaux et des normes de travail, qui sont généralement plus élevés au Canada qu'aux États-Unis et au Mexique⁷³. Le CTC minimise la portée de telles négociations et opte résolument en faveur d'une offensive internationale qu'il espère voir culminer vers l'inclusion d'une clause sociale dans les accords de commerce. La CSN de même que la CEQ, l'UPA et le FAT tentent,

71. Voir à ce sujet, Déclaration finale de la Rencontre trinationale de Mexico, 15-17 janvier 1993.

72. Pour de plus amples détails, se référer à deux titres évocateurs de la revue CTM, notamment, « Como Nos Ven los Sindicatos de Estados Unidos », 26 juin 1992; « Superficialidad Estadunidense en la Negociación del TLC », 3 avril 1991.

73. Voir White, B. (1993). « NAFTA Side-deal Changes Nothing for Workers », *Congrès du travail du Canada*, 25 août, p. 1.

par voie de protestations, d'influencer le processus en réaffirmant leur demande faite aux négociateurs d'incorporer un projet social à l'intérieur de l'accord.

La CTM et la FESEBES, pour leur part, se rallient naturellement à la position du gouvernement Salinas en rejetant le bien-fondé d'une telle initiative qui viendrait nuire aux garanties offertes par la paix sociale mexicaine bien gardée. De son côté, l'AFL-CIO, guidée par les possibilités offertes par le système politique américain, opte pour une stratégie de négociation politique et de lobbying parlementaire en se concentrant sur l'arène législative américaine. Elle proposera d'obtenir, en faveur des travailleurs, des garanties de protection similaires à celles accordées aux droits de la propriété intellectuelle, de fixer définitivement par le haut l'harmonisation des normes de travail et de faire accepter le principe de sanctions commerciales en cas de violation des droits syndicaux.

En d'autres termes, les acteurs syndicaux nord-américains, incapables de développer une stratégie unitaire et incommodés par le gel de leur répertoire d'action respectif souvent inhibé dans les interactions avec les sociétés nationales, remarqueront le caractère expéditif avec lequel les négociateurs accoucheront de l'accord parallèle.

CONCLUSION

Au terme de cette incursion dans le monde des acteurs syndicaux nord-américains, il serait impropre d'avancer que ces derniers ont exercé une influence sur les résultats obtenus dans le cadre des négociations qui ont entouré la libéralisation des échanges en Amérique du Nord. Dans le cas concret de l'Amérique du Nord, on ne peut pas non plus souscrire à la thèse d'une relation de cause à effet entre l'ouverture de débouchés politiques transnationaux et la manifestation des acteurs non étatiques sur le site transnational. Des questions pertinentes à l'absence de manifestation d'un discours transnational, à la problématique de construction de réseaux transnationaux ainsi qu'aux difficultés relatives à la mise en œuvre de pratiques de protestation communes et partagées doivent préalablement être résolues. De plus, il faut aussi faire état de la nature complexe du site transnational nord-américain, qui conduit les différents acteurs nationaux vers des stratégies d'action collective plutôt orientées vers l'espace national. En ce qui concerne les syndicats, étant donné que les lois nationales de travail divergent d'un pays à l'autre, les structures syndicales et les conditions du marché du travail tendent à se développer dans un contexte légal et historique particulier. Cette particularité fait en sorte que les organisations syndicales choisissent des directions stratégiques guidées par leur propre

histoire nationale. En d'autres termes, des variations au niveau institutionnel peuvent constituer un obstacle important à la capacité des syndicats à s'organiser internationalement⁷⁴.

L'épisode libre-échangiste montre également qu'il existe une asymétrie évidente entre le capital et le travail quant à la capacité de chacun à investir le théâtre transnational et à leur degré de transnationalisation respectif. Pour paraphraser Radice (2000), dans le cadre de la globalisation de l'économie, le travailleur est devenu un sujet passif. Il ne faut pas non plus perdre de vue l'influence que joue l'idéologie nationaliste comme obstacle à la manifestation de la solidarité internationale. Étant une idéologie d'exclusion, le nationalisme en vigueur dans les pays capitalistes avancés demeure intimement lié à l'impérialisme. Des questions relatives aux emplois, aux salaires minimum, aux régimes des travailleurs migrants de même qu'aux modèles de développement sont souvent articulées de manière distincte selon l'unité territoriale, culturelle et nationale visée. Plus que toute autre chose, ce sont les enjeux relatifs au milieu du travail qui dictent le rythme du militantisme syndical. Dans cette optique, la solidarité internationale se présente comme une question théorique plutôt qu'un concept susceptible d'articuler les pratiques quotidiennes des travailleurs⁷⁵.

Par-dessus tout, cette étude de cas nous interpelle aussi sur la place qu'occupent les institutions dans la transnationalisation. Par exemple, des études menées en Europe ont montré que le processus d'eupéanisation des syndicats européens serait intimement lié au processus de construction des institutions européennes⁷⁶. Dans cette optique, il serait plausible d'avancer qu'une plus grande institutionnalisation régionale nord-américaine conduirait à une plus grande capacité transnationale des syndicats. Néanmoins, il reste que toute centralité de la variable institutionnelle comme outil catalyseur de la transnationalisation devrait faire l'objet d'apports empiriques substantiels et d'une plus grande clarté méthodologique.

À la lumière des différences évidentes en termes de culture politique, de structure étatique, de pratiques démocratiques, de niveau de développement, de relations industrielles, de structures du marché du travail, de même que des lois du travail, le site transnational nord-américain invite à une plus grande fragmentation politique. Les initiatives et stratégies entreprises par les syndicats nord-américains face à la perspective de libéralisation des échanges attestent de la puissance et de la magnitude des intérêts particularistes et des préoccupations nationales.

74. Ramsey, H. (1999). « In Search of International Union Theory », dans J. Waddington, *Globalization and Patterns of Labour Resistance*, Londres, Mansell.

75. Yates, M. (2000). « Workers of All Countries, Unite: Will This Include the US Labour Movement? », *Monthly Review*, vol. 52, n° 3, juillet-août, p. 47-59.

76. Voir à ce sujet, Ross, G. et A. Martin (1998). « European Integration and the Europeanization of Labour », *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*, Working Paper no. 126, décembre.

CHAPITRE

4

Le sursaut des environnementalistes

L'environnementalisme, en tant que traduction d'une philosophie attachée à des valeurs à vocation universelle, jouit de certaines présomptions qui lui sont favorables. Tout d'abord, l'irruption des questions environnementales dans le débat politique accompagne le mouvement amorcé au sein des sociétés industrielles en vue de l'affirmation des valeurs postmatérialistes. Ensuite, l'environnementalisme est porteur d'identités et d'appartenances nouvelles qui sont de nature à déplacer le terrain de la lutte politique de la sphère économique vers la sphère culturelle, contribuant ainsi à élargir la distance entre la société civile et l'État. Il est de ce fait généralement perçu que les questions se rapportant, par exemple, aux effets de la pollution atmosphérique sur la santé humaine, au changement climatique, à l'amincissement de la couche d'ozone, au réchauffement de la planète, aux pluies acides ou encore à la diversité biologique, pour ne citer que celles-là, répondent à des préoccupations qui vont au-delà des limites territoriales des États et participent à un exercice de re-conceptualisation du monde naturel et humain. Dans la mesure où les préoccupations relatives à l'environnement tendent à se répandre dans toutes les collectivités organisées, le mouvement environnemental jouit d'un préjugé favorable quant à sa capacité de développer des stratégies transfrontalières appropriées et de formuler des réponses ciblées à des enjeux transnationaux. Ce sont ces

préjugés favorables qu'il importe de mettre en question ici, plus particulièrement leur articulation dans le cadre du processus de libéralisation des échanges en Amérique du Nord.

En effet, les discussions sur l'opportunité d'ouvrir les frontières au libre commerce ont également produit le climat approprié à un débat social sur des choix controversés entre le commerce et l'environnement, la nature et la croissance, la réglementation et la libéralisation. Que nous enseignent les initiatives prises par les défenseurs de l'environnement mexicains, américains et canadiens dans la foulée des initiatives en faveur du libre-échange? Quelle signification doit-on attribuer à la position générale des groupes de défense de l'environnement des trois sociétés nationales, en ce qui a trait à la problématique de la transnationalisation? En tant qu'acteurs non étatiques, les environnementalistes ont-ils influencé, et en quels termes, les résultats des négociations commerciales trilatérales visant la formation d'un espace de libre-échange dans la région? Avant d'aborder ces différentes questions, explorons la manière dont l'environnementalisme s'imbrique dans le paysage politique des trois sociétés nationales.

4.1. UN RYTHME À TROIS TEMPS : L'ÉMERGENCE DE LA CONTESTATION ENVIRONNEMENTALE EN AMÉRIQUE DU NORD

4.1.1. Le Canada

Au Canada, l'environnementalisme politique prendra son envol au cours des années 1960. À cette époque, l'objectif principal des divers groupes qui donnent corps à ce mouvement se matérialise dans la critique soutenue des pratiques de la société industrielle moderne qu'ils jugent dommageables pour l'écosystème. On assiste alors à l'émergence de groupes de défense de l'environnement qui seront plus tard très engagés dans le débat public. On peut citer, en exemple, des groupes comme Greenpeace, Pollution Probe, Energy Probe, Friends of the Earth Canada, etc. Ces groupes nouvellement formés se consacrent principalement aux questions purement locales qui concernent notamment la conservation des forêts, la protection des animaux, l'utilisation des pesticides et des herbicides, la pollution de l'air et de l'eau, la surconsommation d'énergie, le recyclage et la réduction des déchets. Évidemment, cette démarche suscite très rapidement l'opposition véhémement des industriels et des gouvernements, étant donné que les principales revendications exprimées se rapportent aux questions de pollution et de développement.

Ce n'est qu'au cours des années 1980 que les groupes canadiens voués à la défense de l'environnement et de l'écosystème réussiront à se démarquer des préoccupations ciblant strictement la préservation du milieu sauvage pour inscrire dans leur ligne d'action des questions

relatives au développement durable¹. À ce sujet, la publication du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, en 1987, constitue un événement marquant en raison notamment de son influence sur les changements d'attitude des groupes environnementalistes canadiens. C'est aussi à partir de ce moment qu'on observe une croissance significative du nombre d'adhérents à ces groupes et un renforcement de leur profil auprès du public et des autorités politiques². Leur visibilité se renforce sur la scène publique et ils commencent graduellement à prendre part au processus de prise de décision concernant l'environnement au pays.

Sur le plan institutionnel, la constitution canadienne stipule que la politique environnementale est de compétence partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les réalités du fédéralisme canadien, ajoutées aux traits essentiels de sa diversité géographique régionale, font en sorte qu'Ottawa n'a pas toujours les marges de manœuvre nécessaires pour engager les provinces dans des politiques qui peuvent leur paraître préjudiciables. On peut donc affirmer à ce sujet que « la structure fédérale de l'État contribue à la fragmentation des groupes³ ». Chaque province tend à devenir une force défensive et protectrice quand les fondements de son économie politique régionale sont défiés par Ottawa en matière environnementale⁴. Outre cette structure binaire de la politique environnementale, les acteurs environnementaux évoluent dans un contexte d'autonomie relative. La plupart de ces groupes ne disposent pas des ressources financières appropriées et dépendent en grande partie du soutien gouvernemental pour leurs opérations. De cette manière l'État canadien, comme les grands groupes d'intérêt économiques, a tendance à marchander la participation des groupes aux processus politiques.

Étant donné la nature binaire de la structure de prise de décisions concernant l'environnement au Canada, le militantisme environnemental s'exprimera à plusieurs niveaux de l'échelon politique, particulièrement au fédéral et dans une très large mesure dans les provinces les plus importantes comme l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique. Par exemple, les groupes de défense de l'environnement qui se montreront les plus actifs dans le débat sur le libre-échange se retrouveront, pour la grande majorité, en Ontario. Dans la mesure où le gouvernement ontarien manifesterait ouvertement son hostilité vis-à-vis l'orientation prise par les négociations et l'éventuelle mise en œuvre d'une entente codifiant les rapports

-
1. Conway, T. (1992). « Sustainable Development and the Challenges Facing Canadian Environmental Groups in the 1980s », dans A. Gagnon et B. Tanguay, *La juste démocratie: mélanges en l'honneur de Khayyam Zev Paltiel*, Ottawa, Carleton University Press, p. 276-288.
 2. Conway, T. (1992). « Sustainable Development and the Challenges Facing Canadian Environmental Groups in the 1980s », *op. cit.*, p. 279.
 3. *Ibid.*, p. 280.
 4. Doern, B.G. et T. Conway (1994). *The Greening of Canada: Federal Institutions and Decisions*, Toronto, University of Toronto Press, p. 99.

marchands entre les trois pays, les environnementalistes opposés au projet d'ouverture – largement regroupés au sein de l'Association canadienne du droit de l'environnement (ACDE)⁵ – bénéficieront d'un point d'accès au gouvernement ontarien. Ainsi, ils s'inscriront dans la communauté de politique environnementale de la province, bénéficiant d'alliés influents comme le premier ministre Bob Rae. Les groupes pro-libre-échangistes, comme Pollution Probe, opteront pour le compromis avec Ottawa au sujet du traité commercial et intégreront ainsi le processus politique fédéral⁶. Une telle fragmentation est le reflet de l'importance politique des clivages régionaux dans l'exercice de l'action collective au Canada.

4.1.2. Les États-Unis d'Amérique

Les racines idéologiques et institutionnelles de l'environnementalisme contemporain aux États-Unis remontent aux premiers balbutiements du mouvement conservateur progressiste de la fin du XIX^e siècle⁷. Les pionniers de ce mouvement mettront surtout l'accent sur une administration sage et prudente des ressources naturelles dans la perspective d'un usage humain prolongé. Leur accession au système politique américain s'effectuera de manière relativement harmonieuse. La période d'avant la Première Guerre mondiale verra l'apparition de groupes plus importants, au nombre desquels on retrouve le Sierra Club, la Wilderness Society, la National Wildlife Federation (NWF), l'Isaac Walton League et la National Audubon Society. Durant toute cette période et jusque vers les années 1960, le mouvement restera essentiellement marqué par une forte propension vers la préservation avec un penchant avoué pour le milieu sauvage.

Il faut attendre le début des années 1970 pour voir l'institutionnalisation complète du mouvement environnemental dans le paysage politique américain. De nouveaux groupes feront leur apparition au plan national et local, ce qui ne manquera pas de susciter une soudaine curiosité de la part des médias et un effort législatif important du côté des pouvoirs publics. Les jeunes militants de l'époque partiront à l'assaut des « démons » qui ravagent leur société, démons qu'ils attribuent entre autres à la persistance d'une exploitation non contrôlée de l'environnement et à une trop grande

5. L'ACDE a été fondée en 1970 suite au Plan d'aide juridique du gouvernement de l'Ontario, comme une organisation environnementale d'intérêt public et une clinique de conseil légal gratuit. En collaboration avec l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement et quelques autres groupes, son rôle est de faire pression sur les pouvoirs publics afin que ces derniers adoptent des politiques efficaces en matière de protection et de préservation de l'environnement.

6. Sur la participation des groupes ontariens aux débats sur l'ALENA, se référer à Abelson, D.E. (1995). « Environmental Lobbying and Political Posturing: The Role of Environmental Groups in Ontario's Debate over NAFTA », *Revue d'administration publique du Canada*, vol. 38, n° 3, automne, p. 352-381.

7. Dunlap, R.E et A.G. Mertig (1992). « The Evolution of the U.S. Environmental Movement from 1970 to 1990: An Overview », dans R.E. Dunlap et A.G. Mertig, *American Environmentalism: The U.S. Environmental Movement, 1970-1990*, New York, Taylor and Francis.

indifférence à l'égard de l'écosystème⁸. Ce souffle nouveau apporté par les adeptes de la contre-culture et de la révolution culturelle contribuera à nourrir l'effervescence qui entoure la célébration de l'*Earth Day* en 1970 et donnera lieu à un type d'environnementalisme plus revendicatif centré autour de Friends of the Earth et d'Environmental Action. Il favorisera aussi la naissance d'organisations spécialisées dans l'expertise environnementale comme le Natural Resources Defence Council (NRDC) et l'Environmental Defence Fund (EDF), largement dominées par les juristes. Enfin, il coïncidera avec la création de Greenpeace au Canada, inaugurant ainsi ce qu'on retient sous la dénomination de « décennie verte⁹ ».

Il est nécessaire de garder à l'esprit que les groupes américains écologistes et ceux voués à la défense de l'environnement sont très diversifiés et fragmentés. Les dénominations et étiquettes d'appartenance ont pignon sur rue. On peut y observer des groupes strictement nationaux, locaux, et ceux dits « de la base » (*grassroots*). À l'intérieur de cette triade se côtoient ceux qui sont d'orientation radicale, les écoterroristes, les réformateurs ainsi que les représentants de la tendance NIMBY (*not in my backyard*, « pas dans ma cour »). Autrement, chaque courant est porteur d'une certaine vision du monde et pose un diagnostic particulier sur la nature et l'écosystème qui aboutit nécessairement à des solutions différentes.

Au point de vue institutionnel, la *National Environmental Policy Act* (NEP) de 1969 accorde la prééminence au gouvernement fédéral en matière de législation environnementale. L'Environmental Protection Agency (EPA), créée en 1970, est l'organisme fédéral chargé à la fois d'administrer, d'appliquer et de mettre en œuvre les règlements. Aux États-Unis, les trois paliers de gouvernement, à savoir le national, l'étatique et le local, participent, chacun à son niveau, à la gestion de l'environnement. Plusieurs États possèdent eux-mêmes des agences qui s'occupent de la protection de l'environnement. Il en est de même pour la plupart des grandes villes. La responsabilité régulatrice de l'un ou l'autre des paliers de gouvernement varie selon la nature du problème environnemental. En général, le gouvernement fédéral s'occupe de fixer les normes nationales en plus de gérer directement certains dossiers importants comme le nucléaire, les pluies acides, la couche d'ozone et bien d'autres questions ayant des incidences transfrontalières.

Néanmoins les organisations environnementales américaines jouissent d'un accès confortable aux élites politiques. Il n'est pas étonnant et il est même de tradition que des représentants du lobby environnemental occupent des fonctions importantes au sein du gouvernement. À ce sujet, l'élection d'Albert Gore à la vice-présidence des États-Unis a constitué une percée importante des acteurs environnementaux, démontrant ainsi leur

8. Kline, B. (1997). *First along the River: A Brief History of the U.S. Environmental Movement*, San Francisco, Acadia Books.

9. Pour une revue substantielle de cette conjoncture, voir Kline, B. (1997). *First along the River, op. cit.*, p. 88-89.

capacité à influencer les politiques publiques et à se présenter comme des partenaires dans les prises de décision. Comme le souligne John Audley, la présence des leaders écologistes dans le réseau des élites politiques leur accorde un pouvoir de préemption qui renforce leur habileté à bloquer ou à faciliter le processus politique en ce qui concerne les décisions relatives à l'environnement¹⁰. De cette manière, ils sont en mesure d'obtenir des concessions de la part du pouvoir politique en échange de leur collaboration dans la canalisation des demandes sociales.

4.1.3. Le Mexique

C'est vers le milieu des années 1980 que l'environnement devient une préoccupation majeure au Mexique et que l'État mexicain inscrit explicitement l'environnement comme priorité politique de la nation. Avec la convocation en juin 1984 de la première réunion nationale d'écologie, le président Miguel de la Madrid Hurtado attribue à la cause environnementale l'attention politique qui lui a fait défaut tout au long de la décennie des années 1970. L'objectif poursuivi par de la Madrid est de sensibiliser la population mexicaine aux questions environnementales qui pourraient avoir des conséquences sur son développement industriel¹¹. On peut interpréter cette initiative du pouvoir comme l'expression de l'apparition des enjeux environnementaux sur la scène publique mexicaine.

Les premières lois environnementales mexicaines datent du début de 1970. Elles sont édictées afin de répondre aux critiques formulées par certains courants intellectuels développés dans les universités et centres de recherche, qui se montrent inquiets devant l'urbanisation rapide de la ville de Mexico et les problèmes de pollution qui l'accompagnent. Même si le Mexique a participé à la Conférence mondiale sur le développement humain à Stockholm en 1972, entrepris certaines réformes légales et mis sur pied quelques agences gouvernementales, l'environnement continue d'occuper malgré tout une très petite portion des dossiers gouvernementaux¹². Les préoccupations nationales concernant l'environnement n'effectueront leur entrée sur la scène des politiques publiques qu'à la faveur du tremblement de terre de 1985, qui a littéralement secoué la ville de Mexico¹³.

10. Audley, J. (1997). *Green Politics and Global Trade: NAFTA and the Future of Environmental Politics*, Washington, Georgetown University Press, p. 13.

11. Pour un aperçu historique de la politique environnementale au Mexique, voir Mumme, S.P., C. Richard Bath et V.J. Asseto (dir.) (1988). «Political Development and Environmental Policy in Mexico», *Latin American Research Review*, vol. 23, n° 1, p. 7-35.

12. Mumme, S.P. et al. (1988). «Political Development and Environmental Policy», *op. cit.*, p. 12.

13. Sur l'importance centrale accordée aux cataclysmes de 1985 pour l'éveil de l'environnementalisme au Mexique, se référer à Umlas, E.D. (1996). *Environmental Non-governmental Networks: The Mexican Case in Theory and Practice*, thèse de doctorat, Yale University; voir également Fox, J. et L. Hernandez (1992). «Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government», *Alternatives*,

Le tremblement de terre de México contribuera à inscrire de manière définitive les questions environnementales dans l'imaginaire collectif des Mexicains. Il rendra également possibles certaines initiatives de type associatif de la part de quelques environnementalistes, tout en élargissant l'espace public relatif et marginal qu'occupait jusque-là l'environnementalisme. Devant l'incapacité du gouvernement de Miguel de la Madrid à fournir une réponse claire et cohérente aux attentes de la population victime de cette tragédie, les groupes de défense des citoyens saisiront cette occasion pour assurer le relais et combler le vide ainsi laissé par le pouvoir en place. Cette période tumultueuse amènera la popularisation de la notion de *sociedad civil* (société civile) et suscitera, par la même occasion, le développement d'organisations non gouvernementales dans le pays¹⁴.

Cette catastrophe incitera les groupes de défense de l'environnement, qui jusque-là travaillaient dans un isolement total, à établir des liens et contacts ponctuels. Par-dessus tout, elle contribuera, en novembre 1985, à la convocation de la première rencontre nationale des écologistes mexicains qui se soldera par la création du Pacte des Groupes écologistes et la formation, au cours de la même période, du *Grupo de los Cien* (Groupe des Cent), composé d'intellectuels, d'écrivains, d'artistes et d'autres personnalités de la société civile, intéressés par la sauvegarde de l'environnement au Mexique.

Cependant, avec l'accroissement des problèmes de santé publique le long de la frontière avec les États-Unis et l'avènement des questions relatives à la qualité de l'air à la suite de l'explosion d'un puits de pétrole à Bahía de Campeche en 1979, le gouvernement américain exercera une pression sur les autorités mexicaines afin que les deux pays en arrivent à la conclusion d'un accord bilatéral sur les problèmes environnementaux frontaliers. L'incident de Campeche marquera le début des protestations paysannes contre la détérioration des conditions écologiques de la région. Il contribuera également à attirer l'attention du grand public sur l'importance d'un environnement sain, particulièrement dans le district fédéral où la pollution de l'air constitue un problème majeur. De Miguel de la Madrid à Carlos Salinas, le gouvernement mexicain utilisera une stratégie dite « préventive », consistant à capitaliser sur les préoccupations populaires tout en inscrivant les questions environnementales à son programme dans le strict objectif de renforcer son rôle tutélaire dans le processus de mobilisation¹⁵. Par exemple, lors des joutes électorales de 1987, Carlos Salinas récupérera

vol. 17, p. 165-208; Zermeño, Z. et D. Lorey (1991). « The Social and Political Impacts of Natural Disaster: The 1985 Earthquake and Grassroots Sociopolitical Mobilization in Mexico », communication présentée à *UCLA Conference on the Impact of Natural Disasters*, Los Angeles, 10 juillet.

14. Fox, J. et L. Hernandez (1992). *Mexico's Difficult Democracy*, op. cit., p. 180.

15. Mumme, S.P. (1992). « System Maintenance and Environmental Reform in Mexico: Salinas's Preemptive Strategy », *Latin American Perspectives*, vol. 72, hiver, n° 19, p. 123-143.

habilement le discours environnementaliste à son profit en mettant l'accent sur la capacité de son équipe à gérer efficacement les questions relatives à l'environnement.

Le profil des groupes de défense de l'environnement qui verront le jour dans la foulée des revendications en faveur d'une libéralisation politique du régime révolutionnaire reflète la particularité du système politique mexicain. Les groupes sont généralement dépourvus de ressources appropriées, incapables de développer une capacité organisationnelle et lourdement dépendants du financement extérieur pour leurs opérations. Le conditionnement difficile auquel doivent se plier les groupes écologistes mexicains est souligné par la présidente du Pacto de Grupos Ambientalistas, Regina Barba Pirez :

Nous ne pouvons pas avoir la même efficacité, le même type de travail, ni la même efficience que d'autres groupes évoluant dans d'autres pays, puisque nous n'avons pas de revenus ni de structure adéquate. En de rares occasions, notre personnel reçoit un salaire. Nous ne pourrions pas vivre dignement si nous nous mettions au service de l'écologie. Nous devons avoir deux emplois, un pour l'écologie et l'autre pour nourrir notre famille. En plus, nous ne pouvons pas nous spécialiser, car il est difficile pour nous de suivre la question environnementale comme nous le souhaiterions¹⁶.

De plus, les groupes écologistes mexicains sont confrontés à une société en processus de différenciation, avec une tradition culturelle et politique semi-autoritaire ainsi qu'un système de partis en transition¹⁷. Les environnementalistes mexicains rencontrent beaucoup d'obstacles quand il s'agit d'établir la légitimité de la cause environnementale et de leurs revendications au sein de la conscience collective. Cela est en partie dû aux conditions économiques difficiles que vit la grande majorité de la population, conditions qui forcent les autorités à articuler les priorités nationales de développement loin des enjeux post-matériels générés par le discours écologiste.

Le plus haut regroupement de coordination auquel sont parvenus les écologistes est apparu lors de la préparation pour le Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en juin 1992¹⁸. Il est intéressant de noter que les déterminants internes n'ont pas été à l'origine de ce regroupement soudain. C'est en effet le Centre pour *Notre avenir à tous* de Genève qui, en 1991, convoque une réunion d'organisations environnementales latino-américaines et antillaises dans la ville de México en vue de préparer un projet commun pour le Sommet de Rio 1992. Cette convocation donnera lieu à une convergence

16. Regina Barba Pirez, présidente de la Unión de Grupos Ambientalistas. Conversation avec l'auteur réalisée à México le 4 novembre 1997.

17. Voir Gallardo, C.S. (1996). *Participación Ciudadana y Retos Ambientalistas Frente a los Riesgos de la Globalización y del TLCAN* (Document de travail n° 21), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

18. Entrevue avec Alejandro Villamar, coordonnateur de la section environnementale du Réseau mexicain d'action face au libre-échange (RMALC), réalisée le 6 octobre 1997 à México.

d'objectifs entre les différents groupes mexicains qui réussirent à mettre sur pied le Foro México de Organizaciones Ambientalistas (Forum mexicain des organisations environnementales) et à s'entendre pour présenter, de concert, leurs griefs à la conférence parallèle des ONG lors de la Réunion des Nations Unies à Rio. Cependant, après l'étape de Rio, le mouvement environnemental mexicain connaîtra des moments difficiles et les différents acteurs choisiront de se replier sur des thèmes plus spécifiques et plus localisés.

En ce qui concerne l'environnement, l'expérience de Rio est significative à plusieurs égards, car elle coïncide accidentellement avec le début des tractations entre les États-Unis, le Mexique et le Canada dans l'élaboration de l'Accord de libre-échange nord-américain. Certains écologistes mexicains intéressés par la question du libre-échange s'attelleront à comprendre ces liens naturels entre expériences locales et cadre global qui sont en train de se forger.

4.2. DES INVITÉS INATTENDUS

Au moment où le projet néolibéral de libéralisation des échanges occupe une place centrale dans le discours des décideurs politiques au début des années 1980, les relations entre le commerce international et l'environnement ne représentent pas encore un sujet mobilisateur pour les défenseurs de l'environnement. Comme on vient de le voir, les efforts des écologistes sont principalement concentrés sur des sujets ayant trait à la préservation et à la protection des ressources naturelles, à la lutte contre la pollution et à la disposition des déchets toxiques, ou encore aux croisades répétées en faveur du maintien de l'habitat sauvage. Il est clair que les organisations vouées à la défense de l'environnement au Canada et aux États-Unis ne disposent pas non plus d'une expertise qualifiée et fiable susceptible d'articuler de manière systématique la complexité des interactions entre la libéralisation des échanges commerciaux et la sauvegarde du milieu ambiant.

En effet, bien que le développement graduel d'une conscience planétaire commence à stimuler un certain attachement aux valeurs écologiques au cours de cette période, le lien entre la croissance des activités commerciales globales et les effets concrets de celles-ci sur l'environnement naturel et le bien-être des individus n'a pas encore suscité un intérêt manifeste de la part des organisations œuvrant pour la défense de l'environnement. Le manque d'expertise sur les questions commerciales est souvent évoqué parmi les facteurs pouvant expliquer l'arrivée tardive des groupes environnementalistes dans le débat autour des accords de libre-échange nord-américain. Mais au-delà de ce retard relatif quant à l'absence d'une expertise ciblée, on doit aussi noter l'habile stratégie des promoteurs de la libéralisation commerciale qui ont réussi à répandre l'idée qu'il faut dissocier les enjeux commerciaux de ceux se rapportant à l'environnement. D'autant que, la connexion entre le commerce et l'environnement n'étant

qu'à ses premiers balbutiements, les données scientifiques concrètes relatives aux répercussions environnementales possibles d'une déréglementation du commerce international se font plutôt rares.

Ainsi, les autorités fédérales canadiennes se sentant investies d'arguments irréfutables pour évacuer la question environnementale de la politique d'ouverture commerciale à l'ordre du jour, John Crosbie, ministre canadien du Commerce international, déclare en 1987 à la Chambre des Communes :

L'Accord sur le libre-échange est une entente commerciale entre les deux plus grands partenaires commerciaux au monde. Ce n'est pas un accord sur l'environnement. L'environnement n'a donc pas été un objet de négociation, pas plus que les questions de l'environnement n'ont été incluses dans le texte de l'Accord¹⁹.

Ces déclarations seront endossées plus tard par le ministre de l'Environnement, Tom Macmillan, qui réaffirme à son tour que le pacte avec Washington concerne essentiellement des dispositions commerciales et non environnementales. Mais en dépit de cette stratégie d'occultation des risques environnementaux de l'accord, stratégie accentuée par les élites politiques du monde des affaires, les différents thèmes d'intérêt abordés par l'ouverture commerciale attireront progressivement l'attention du secteur écologiste. Les questions ayant trait à l'exploitation et à l'exportation de certaines ressources comme le gaz naturel, l'électricité, les minerais ou le bois d'œuvre stimuleront grandement leur curiosité et feront l'objet d'un ensemble d'interrogations plus soutenues. D'autant qu'il est de tradition que les écologistes canadiens vouent une grande méfiance à une stratégie de croissance économique axée sur une exploitation accrue de l'environnement naturel du Canada.

À cause de ces limitations qui sont pour le moins évidentes, les écologistes se retrancheront des débats sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Au Canada, par exemple, plusieurs groupes environnementaux s'abstiendront de prendre position dans le débat sur le libre-échange nord-américain à cause du « caractère nouveau » de la question²⁰. De la même manière, aux États-Unis, la question suscitera peu d'enthousiasme, principalement à cause d'une indifférence marquée à la nature de l'enjeu²¹. Il faut noter, néanmoins, qu'au Canada, grâce à quelques incursions sporadiques d'individus appartenant à des groupes de réflexion environnementaux – parmi lesquels Steven Shrybman et Michelle Swenarchuck,

19. Déclaration de l'Honorable John Crosbie, ministre du Commerce international, en réponse à un débat soulevé à la Chambre des Communes au printemps de 1987.

20. Janine Ferretti, ex-directrice exécutive de Pollution Probe. Entrevue réalisée à Montréal le 10 avril 1997.

21. John Audley, ancien responsable du dossier Commerce et Environnement au Sierra Club, Washington. Cf. entrevue avec l'auteur, Washington, le 21 janvier 1998.

de l'ACDE et du Réseau pro-Canada –, les écologistes ont tout de même réussi à soulever la question des répercussions environnementales éventuelles du libre-échange²².

Il faut aussi souligner que plusieurs regroupements d'intellectuels ont cherché, chacun à sa façon, à alerter l'opinion publique sur le potentiel de risques pour l'environnement qui sont associés à une libéralisation sans contrôle des frontières commerciales. Ces acteurs, à défaut de défendre un véritable savoir technique en la matière, miseront sur leur prestige et leur ascendant dans le milieu pour mettre en relief ce qu'ils appellent « la pauvreté de la pensée des promoteurs libre-échangistes sur les questions environnementales » et revendiquer ainsi un porte-voix vert à la table des négociations²³. La prémisse de leur argumentation est que toute ouverture commerciale donne lieu à des invités inattendus. En ce sens, le libre-échange sans régulation environnementale pourrait déboucher sur la multiplication de havres de pollution pour les industries dans les pays où les normes de protection environnementale sont plus faibles.

Les environnementalistes attireront aussi l'attention sur d'autres répercussions possibles et tout aussi désastreuses du projet libre-échangiste, comme l'abaissement éventuel des normes environnementales et, dans le cas du Canada, le retrait des subventions gouvernementales aux industries exploitant les ressources naturelles comme le bois ou l'eau. On s'inquiétera aussi du fait que le libre-échange en vient à compromettre le rôle actif du gouvernement dans la gestion de la politique environnementale. L'assistance fédérale canadienne aux industries afin de lutter contre la pollution atmosphérique serait ainsi interprétée comme un geste s'apparentant à un avantage déloyal ou à une barrière commerciale non tarifaire. En conséquence, l'objectif des environnementalistes se limitera à défendre le rôle interventionniste du pouvoir étatique en matière environnementale dans tout accord de libre-échange.

D'autre part, au moment du débat sur la libéralisation commerciale, le Canada peut s'enorgueillir du fait que le pays dispose d'une législation plus rigoureuse concernant les pluies acides, alors que les États-Unis, de leur

22. Voir, à ce sujet, Shrybman, S. (1991). «Selling the Environment Short: An Environmental Assessment of the First Two Years of Free Trade between Canada and the United States», dans *Paying the Price: How Free Trade is Hurting the Environment, Regional Development and Canadian and Mexican Workers*, Ottawa, Canadian Center for Policy Alternatives, février.

23. Parmi les personnalités les plus actives dans ce courant, on note la voix de Dixon Thompson, professeur de science environnementale à l'Université de Calgary; Stan Row, professeur de phytoécologie à l'Université de Saskatchewan; Mel Hurtig, leader du Conseil des Canadiens; Conrad von Moltke, de la Conservation Foundation, affiliée à la Brookings Institution des États-Unis; Fran Weber, de la National Audubon Society, ou encore Greg Sheehy, de la Fédération canadienne de la nature (FCN), pour ne citer que ceux-là. Pour des détails, voir Nikiforuk, A. (1986). «Freely Trading our Environment: Seeking a Voice at the Free Trade Talks», *Nature Canada*, vol. 15, n° 3, été, p. 38-44.

côté, contrôlent relativement mieux l'érosion des sols et avancent relativement bien sur le terrain de la législation contre la pollution automobile. Mais, en réalité, la législation environnementale en vigueur dans plusieurs États américains, comme la Californie, comporte davantage de restrictions à l'encontre des pollueurs que celle en vigueur dans certaines provinces canadiennes. On cite à ce sujet le caractère contraignant de la réglementation environnementale qui entoure les activités minières en Alaska en comparaison avec son voisin, le Yukon. Quelques environmentalistes américains craignent ainsi qu'un accord commercial qui ne tient pas compte de ces facteurs asymétriques risque de provoquer une harmonisation par le bas et de transformer ainsi certaines zones industrielles canadiennes en des paradis pour pollueurs.

Malgré une certaine contribution à l'ébauche d'une analyse des rapports jusque-là méconnus entre le commerce et l'environnement, l'écho de ces initiatives restera marginalisé et très limité. Elles n'auront aucun impact réel sur l'univers de contestation des groupes environmentalistes, qui ne prennent conscience que tardivement et de manière sélective des véritables enjeux amenés par le schéma libre-échangiste. L'absence d'une pratique de recherche autour du problème, ajoutée à l'isolement des intellectuels à la base du mouvement, se traduira en une carence évidente d'outils stratégiques et un gel du répertoire d'action.

4.3. ACCORDS ET DÉSAccORDS SUR LE FRONT TRANSNATIONAL

Pour combler ce retard, et devant l'indifférence affichée par certains groupes non attachés à une tradition de militantisme politique, l'ACDE s'est hissée comme acteur écologiste prépondérant sur la scène canadienne. L'organisation prendra l'initiative de réunir plusieurs groupes environmentalistes couvrant différentes régions du pays en vue de dégager une position de refus à l'égard de l'accord commercial. Le document rendu public à l'issue de cette rencontre attaquera le libre-échange à partir d'arguments qui identifient ses conséquences écologiques désastreuses²⁴. Les organisations signataires déplorent l'abdication par le Canada de son droit de recourir à d'importants instruments de réglementation susceptibles d'assurer la gestion de ses ressources naturelles afin de maintenir leur disponibilité permanente dans l'intérêt des citoyens canadiens. Ainsi, il y est écrit :

L'entente commerciale entre le Canada et les États-Unis reflète la vision qu'a Brian Mulroney de l'avenir du Canada. Nous croyons que cette vision est en contradiction fondamentale avec les principes qui guident la protection de l'environnement et la conservation des ressources²⁵.

24. Voir, à ce sujet, *La vente au rabais de l'environnement canadien : L'argument environnemental contre le libre-échange*, Toronto, le 22 septembre 1988.

25. *Idem*, p. 27.

Somme toute, la voix des environnementalistes canadiens se fait très rare lors des consultations publiques entreprises par la Commission Macdonald, ou encore dans le cadre de la publication du rapport dissident qui s'en est suivi et qui a été concocté par les divers groupes sociaux d'opposition au libre-échange. À ce sujet, certains, comme Bruce Doern et Thomas Conway, soutiennent la thèse de la marginalisation des acteurs environnementaux comme cadre d'appréciation des rapports entre le lobby environnemental de l'époque et les pouvoirs publics, particulièrement le ministère de l'Environnement²⁶. On peut déduire de leur appréciation des faits que l'institutionnalisation des groupes environnementalistes semble avoir été opérée parallèlement avec le débat sur le libre-échange et sous l'œil vigilant du Ministère, notamment grâce à la création par le gouvernement du Réseau environnemental canadien (REC) en 1987. Toutefois, le moment de répit qui interviendra entre l'adoption de l'ALE et la proposition de conclure un accord de libre-échange incluant le Canada, le Mexique et les États-Unis apportera-t-il une issue plus favorable à l'élan mobilisateur des acteurs écologistes ?

Au Canada, deux camps s'engagent dans la lutte pour le contrôle discursif dans le champ des relations entre le commerce et l'environnement au Canada. D'un côté, le secteur militant nationaliste, influencé par les réflexions en cours au sein des coalitions populaires destinées à lutter contre l'accord de libre-échange canado-américain, articulera un discours de type réglementaire et interventionniste. De l'autre, le camp environnementaliste de marché regroupe les adhérents au libre-échange, qui se percevront comme plus pragmatiques et plus sensibles au compromis. Les groupes environnementalistes qui appartiennent au courant critique du libre-échange, tels que Greenpeace Canada, le Réseau québécois des groupes écologistes, la West Coast Environmental Law Association, etc. bénéficieront du leadership militant et de l'expertise technique provenant de l'ACDE. Comme le souligne Michelle Swenarchuk :

En réduisant la capacité des pouvoirs gouvernementaux à réglementer les importations et exportations de ressources, à utiliser des stratégies de développement régional et local, à formuler des exigences en termes de contenu local, à accorder des subventions et à fixer les normes environnementales à la hausse sur le plan local, l'ALENA s'illustre comme un accord dommageable pour l'environnement²⁷.

Dans l'ensemble, ces groupes rejettent l'idée selon laquelle le commerce et la libéralisation des investissements, parce qu'ils augmentent la croissance économique, ont nécessairement un effet bénéfique sur l'environnement. À l'appui de leur position, ils citent le projet hydroélectrique de la baie James et celui du développement du gaz naturel dans le delta du Mackenzie comme résultats directs des principes et raisonnements

26. Doern, B.G. et T. Conway (1994). *The Greening of Canada*, op. cit., p. 105-106.

27. *Idem*, p. 202.

économiques mis de l'avant depuis l'ALE et qui continuent de contribuer à la dégradation de l'environnement et de nuire à la conservation des ressources. Dans une note endossée par près de 80 groupes environnementaux à travers le Canada, cette portion du mouvement environnementaliste à orientation nationaliste et à vocation régulatrice fait également savoir que sa principale préoccupation concerne « les dispositions qui réduisent l'implication souveraine des gouvernements fédéral et provinciaux en matière d'établissement des normes environnementales²⁸ ».

Selon Steven Shrybman, les promoteurs du libre-échange considèrent les réglementations environnementales comme des barrières non tarifaires au commerce. Une telle position est susceptible de contribuer à l'amoindrissement des efforts visant une harmonisation par le haut des normes applicables à l'environnement dans les trois pays²⁹. L'adoption d'une politique intégrant une harmonisation par le « plus petit dénominateur commun » aurait de lourdes conséquences sur la souveraineté nationale et menacerait considérablement les possibilités d'une régulation environnementale progressive. En vertu de cette appréciation de la réalité, ces groupes rejettent le principe même de la négociation d'accords parallèles qui, selon eux, représentent « un stratagème dont l'objectif est d'occulter l'évidence d'une incompatibilité fondamentale des politiques commerciales avec les objectifs de protection de l'environnement³⁰ ». Les objectifs commerciaux corporatifs sont alors perçus comme en opposition avec la santé environnementale globale. « L'ALENA, conclut Shrybman, répète les erreurs environnementales de l'accord canado-américain par l'acceptation d'un modèle de développement axé sur la croissance, lequel accélère la déchéance de la planète³¹. »

Dans un autre registre, il y a aussi le secteur environnemental canadien orienté vers les objectifs d'écologisation. Ce secteur adoptera une position plus conciliante avec le schéma libre-échangiste. Les idées qui y circulent sont largement influencées par les réflexions développées au sein de l'organisation environnementale Pollution Probe³². Dans la perspective de cet influent lobby environnemental torontois, les décisions économiques auront toujours certaines implications environnementales, mais le

28. Notez la similitude entre ce raisonnement et celui de la gauche sociale-démocrate canadienne unifiée au sein du réseau canadien d'action face au libre-échange. Pour une revue de ces considérations, voir *Greens across Canada Say No to NAFTA*, lettre à l'Honorable Michael Wilson, ministre du Commerce international, le 5 mai 1993.

29. Shrybman, S. (1991). « Trading Away the Environment », *World Policy Journal*, vol. 9, n° 1, printemps, p. 93-111.

30. *Greens across Canada*, op. cit., p. 6.

31. Pour des détails supplémentaires, se référer à Swenarchuk, M. (1992). « NAFTA Threatens the Environment », *Intervenor*, vol. 17, n° 3, mai/juin; également « NAFTA Threatens Workplace Health and Safety in Canada », *Intervenor*, vol. 18, n° 6, décembre.

32. Pollution Probe a été créée en 1969 à l'initiative d'un groupe d'étudiants de l'Université de Toronto. Durant le débat sur l'ALENA, cette organisation qui incluait 14 cadres permanents et 55 000 membres adhérents devint un acteur important à cause de sa stratégie de lobbying gouvernemental et d'alliances avec les libre-échangistes.

commerce comme tel ne paraît ni bon ni mauvais pour l'environnement³³. En conséquence, un accord commercial peut être négocié dans l'intérêt du commerce et de l'environnement à la fois. L'objectif poursuivi doit être, selon eux, la recherche d'écologisation de l'accord. Dans une déclaration faite auprès de la Commission sénatoriale chargée des Affaires étrangères au parlement à Ottawa, Janine Ferretti recommande que les gouvernements américain, canadien et mexicain reconnaissent et agissent en faveur de l'inclusion de programmes environnementaux à l'intérieur des ententes libre-échangistes³⁴.

Pollution Probe fait sienne la proposition du National Wildlife Fund, une organisation environnementale américaine, demandant que des mesures de protection de l'environnement soient incluses à l'accord et qu'une commission nord-américaine de coopération environnementale soit mise sur pied³⁵. Ce type de discours conciliant traduit la proximité de ces regroupements d'organisations écologistes de l'orbite du monde des affaires et répond à leur façon de percevoir l'objet environnemental. Pour eux, il existe une compatibilité entre la liberté de commercer et la protection de l'environnement. Janine Ferretti apporte les précisions suivantes :

Nous, en tant que Canadiens et Nord-Américains, sommes devant une occasion unique qui doit nous permettre d'amener sur le même plateau les ordres du jour du commerce et de l'environnement afin que leurs objectifs se renforcent réciproquement³⁶.

Plus au sud, au Mexique cette fois, le sentiment dominant chez certaines organisations environnementales non gouvernementales est le suivant : les principes sacrés de la souveraineté persistent au-delà des menaces environnementales communes qui pèsent sur les trois pays composant l'Amérique du Nord³⁷. Ainsi, certaines organisations de défense de l'environnement au Mexique relaieront la propagande intensive du régime de Salinas selon laquelle le libre-échange contribuera au développement du Mexique et cela devait être l'objectif prioritaire de tous les Mexicains. Les avantages que le libre-échange peut offrir en termes de perspectives d'affaires et de soulagement de la pauvreté criante seront présentés comme étant susceptibles de compenser les risques associés à une gestion incontrôlée

33. Entrevue avec Janine Ferretti, ancienne directrice exécutive de Pollution Probe, réalisée par l'auteur le 10 avril 1997 à Montréal.

34. Pollution Probe, « Déclaration de Janine Ferretti au nom de Pollution Probe devant le Comité sénatorial en charge des Affaires étrangères concernant l'Accord de libre-échange nord-américain et la promotion du développement durable », Ottawa, 25 février 1992.

35. Voir, à ce sujet, Ferretti, J. (1992). *Testimony to the House of Commons Subcommittee on International Trade on the North American Free Trade Agreement and the Environment*, Pollution Probe, 24 novembre; dans le même esprit, se référer à « Binational Statement on Environmental Safeguards That Should Be Included in the North American Free Trade Agreement », Pollution Probe et National Wildlife Federation, 28 mai 1992.

36. Voir « Statement before the Standing Committee », p. 13.

37. Pirez, R.B. (1993). « La Unión de Grupos Ambientalistas en el Proceso de Negociación del Tratado de Libre Comercio », *Frontera Norte*, vol. 5, n° 10, juillet-décembre, p. 117-132.

des paramètres environnementaux. Une organisation comme l'Union des groupes écologistes prendra position ouvertement contre l'imposition de critères environnementaux sur l'exercice du commerce: «Que se passerait-il par exemple si les États-Unis décidaient de réglementer la qualité des aliments? Serions-nous dans ce cas dans une position d'égalité et de compétitivité?», s'interroge l'organisation³⁸.

Pour les groupes de cette nature, le but recherché sera de faire obstacle à la «mauvaise foi» de certains partenaires trop portés à imposer leurs propres normes environnementales et à se constituer comme de «nouveaux remparts protectionnistes en vue de se tailler les honneurs de l'avant-garde de l'écologisme³⁹». Il faut aussi se battre pour éviter toute idée de sanctions commerciales contre les pratiques environnementales mexicaines. De telles initiatives sont perçues comme «une intervention coercitive de l'étranger, animée d'un prétexte environnementaliste pour mieux asseoir des visées de protectionnisme commercial».

C'est néanmoins à la plateforme anti-libre-échange RMALC qu'il appartiendra de poser un autre type de questionnement autour de l'efficacité du schéma libre-échangiste à tenir compte des problèmes environnementaux au Mexique⁴⁰. Pour le RMALC, l'ALENA marque non pas le début mais le mûrissement d'un processus silencieux d'intégration et de subordination de l'économie mexicaine à celle des États-Unis. Le RMALC estime que le Mexique est accablé par un cadre juridique faible et inopérant ainsi que par une absence remarquable de considérations environnementales dans les prises de décisions politiques du gouvernement, et cela en présence d'un appareil bureaucratique qui jouit de très grands pouvoirs discrétionnaires dans l'application des lois⁴¹.

Les organisations environnementales œuvrant le long de la zone frontalière et au contact des groupes américains se prononceront, de leur côté, pour la création d'une commission trilatérale qui viendra, selon leurs calculs, compléter et assurer l'application effective des lois environnementales mexicaines, faciliter la création de mécanismes de subventions, la transparence et la participation du public à ces mécanismes, et résoudre les problèmes d'exploitation de ressources et de pollution. C'est le cas, par exemple, du *Red Fronteriza de Salud y Ambiente* (Réseau frontalier pour la santé et l'environnement), situé à Hermosillo, dont la position vise à

38. Voir Asociación Ecológica de Coyoacán A.C., «Cautela y Legislación Práctica ante le TLC», México, 7 juin 1991.

39. *Idem*, p. 5.

40. Voir, à ce sujet, Gonzales, R. et A. Villamar (1995). «El Medio Ambiente en México tras Dos Años de Tratado de Libre Comercio de América del Norte», RMALC; voir également Arroyo, A.P. et M.B. Monroy (1996). *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio: 5 Años de Lucha (1991-1996)*, México.

41. Gonzalez, R. et A. Villamar (1995). «El Medio Ambiente en México tras Dos Años de Tratado de Libre Comercio de América del Norte», RMALC, p. 49.

équilibrer les préoccupations historiques mexicaines en matière de souveraineté nationale avec les garanties d'une application effective des dispositions environnementales.

En définitive, l'évolution du dossier environnemental au Canada et au Mexique n'est pas susceptible de fournir les indices nécessaires et suffisants pour saisir la nature du militantisme environnemental transfrontalier dans le cadre du libre-échange. C'est le débat environnemental aux États-Unis qui contribuera à faire jaillir le vrai visage de l'environnementalisme en Amérique du Nord.

4.3.1. Une affaire américaine

Aux États-Unis, la procédure administrative exceptionnelle dite de la voie rapide (*fast track*), réclamée par le président Bush dans le but de procéder aux négociations de l'accord de libre-échange nord-américain, a ouvert des perspectives politiques pour les acteurs environnementaux. On peut affirmer que l'émergence des groupes environnementalistes américains sur la scène du libre-échange coïncide avec cette initiative du pouvoir en place⁴², car celle-ci a créé le cadre approprié pour une implication de la communauté environnementale américaine dans le débat sur les relations entre le commerce et le libre-échange, débat dont elle avait été quasiment absente lors des négociations de l'ALE⁴³. C'est ainsi qu'en mai 1991, le Congrès américain vote l'autorisation de la voie rapide tout en sommant le président de répondre aux préoccupations environnementales sur les répercussions du libre-échange.

C'est en partie à cause de ce bras de fer qui se joue entre les courants politiques représentés au Congrès que les acteurs environnementaux trouveront le tremplin nécessaire qui leur permettra d'inscrire leurs revendications dans le projet politique du libre-échange. Mais les environnementalistes américains, à l'instar de tous les autres du sous-continent, manifestent un retard flagrant dans le domaine de l'expertise en matière commerciale. Leur personnel est à l'époque pauvrement équipé pour répondre aux exigences politiques de ces négociations commerciales hautement techniques. La seule référence directe dont ils disposent se rapporte à leurs observations

42. Du fait que l'autorisation *fast track* accordée préalablement au président Bush dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round était sur le point d'expirer le 1^{er} juin 1990, le premier mandataire américain n'avait d'autre choix que de solliciter une nouvelle autorisation, en mars de la même année, en prévision des négociations de l'ALENA. Les négociations formelles qui propulsèrent les groupes environnementalistes dans le débat ne débutèrent que vers le milieu de 1990 pour culminer vers avril 1991.

43. Pour plusieurs raisons, l'attention de certains groupes américains était plutôt tournée à cette époque vers l'Europe. Ils cherchaient à convaincre les négociateurs américains d'étendre le plan d'action commercial du GATT pour inclure des préoccupations environnementales. Pour des détails à ce sujet, voir Audley, J.J. (1997). *Green Politics in Global Trade: NAFTA and the Future of Environmental Politics*, Washington, Georgetown University Press.

dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round, convoquées par le GATT, et leur intervention directe dans le différend qui oppose les États-Unis et le Mexique à propos de l'affaire du thon et des dauphins⁴⁴. Ces deux dossiers d'importance majeure constitueront des éléments déterminants pour le réveil brutal des environmentalistes et informeront leur curiosité grandissante au sujet des répercussions directes qu'entretiennent les politiques d'ouverture des frontières commerciales et l'abaissement des normes et pratiques environnementales.

À proprement parler, l'annonce, au courant de 1991, de la tenue d'éventuelles négociations dans le but de parachever l'accord commercial trilatéral doit aussi être retenue comme un indice de déclenchement d'une forte effervescence sociale à laquelle se rallieront les acteurs environnementaux. Aux États-Unis, l'administration Bush se dit préoccupée par la situation environnementale le long de la zone frontalière mexicaine, qu'elle considère comme une source importante de menaces pour l'environnement naturel. Les environmentalistes feront pression pour que cette préoccupation reflète les priorités du gouvernement. Au Canada, les questions environnementales, timidement soulevées lors du débat national au sujet de l'ALE, recevront une attention plus soutenue de la part des écologistes et seront inscrites au premier plan dans leur programme. En revanche, la place différente qu'occupe l'environnement dans le projet politique et social du Mexique posera des défis énormes dans la perspective de l'adéquation d'une stratégie environnementale trinationale. C'est pour cette raison que l'articulation du discours écologiste autour de l'ALENA reposera grandement sur le dénouement des rapports de forces se déroulant à l'intérieur de la société américaine, car les acteurs environnementaux américains disposent d'un accès privilégié au sein de la communauté de prise de décision politique dans le pays.

L'accès à l'élaboration et à la prise de décision des politiques environnementales demeure crucial. En effet, selon Donald E. Abelson, il est douteux que Pollution Probe et l'ACDE au Canada eussent gagné autant de notoriété dans le pays sans l'attention considérable que les organisations environnementales américaines ont reçu sur la colline du Capitole⁴⁵. Beaucoup de facteurs favorables aident à corroborer cette affirmation. Parmi eux, il faut noter l'implication croissante des groupes environmentalistes sur l'échiquier politique et électoral américain, l'ampleur des ressources matérielles et intellectuelles dont disposent ces organisations dans l'exercice de l'action collective, une forte conscientisation de la communauté politique

44. Le différend américano-mexicain de 1991 concernant la pêche du thon et des dauphins résulta en une décision du GATT soutenant que plusieurs parties de la loi américaine, la *U.S. Marine Mammal Protection Act*, allaient à l'encontre des règles commerciales internationales.

45. Abelson, D.E. (1995). «Environmental Lobbying and Political Posturing: The Role of Environmental Groups in Ontario's Debate over NAFTA», *Revue d'administration publique du Canada* vol. 38, n° 3, automne, p. 352-381.

américaine à l'égard des enjeux environnementaux, et enfin la conjoncture électorale particulière de 1992 qui octroie une plus grande visibilité au facteur environnemental, du fait de la candidature à la vice-présidence du sénateur démocrate du Tennessee et environnementaliste bien connu, Albert Gore⁴⁶.

Devant l'imminence de la signature de cet accord de libre-échange, une divergence de vues opposera les grands groupes environnementalistes basés à New York ou à Washington, qui font du compromis un moyen d'accéder au cercle du pouvoir, et d'autres organisations tout aussi grandes, mais qui adoptent une prise de position axée sur un engagement en faveur de la base de la société⁴⁷. Tout d'abord, les premiers croient en une relation harmonieuse entre le commerce et l'environnement et font en même temps la promotion de solutions environnementales orientées vers le marché. Ils tendent de ce fait à soutenir un objectif commercial qui sera adouci par une saveur environnementale. Parmi ces groupes, on retrouve la National Wildlife Federation, le World Wildlife Fund (WWF), la National Audubon Society, le National Resource and Defence Council, Conservation International, l'Environmental Defence Fund, etc.

La NWF, par exemple, prendra fait et cause pour une politique d'engagement constructif avec les élites industrielles, étant convaincue que seul un dialogue entre les gens d'affaires et les organisations environnementales « responsables » peut amener à un véritable changement dans les modèles d'investissement et augmenter les chances d'une prise en compte des enjeux environnementaux dans les traités commerciaux⁴⁸. Dans un texte préparé pour la Banque mondiale, Stewart Hudson souligne que « la perspective des environnementalistes concernant le commerce ne devrait pas être interprétée comme de l'anticommerce, puisque le commerce peut constituer un instrument important pour atteindre un développement économiquement et écologiquement durable⁴⁹ ». Pour lui, la globalisation n'est pas la principale raison pour laquelle les problèmes environnementaux globaux surgissent et persistent.

Dans le feu des tractations commerciales américano-mexicaines, la NWF signalera tant bien que mal les conséquences environnementales de l'établissement des *maquiladoras* dans la zone frontalière⁵⁰. En tant

46. Pour une illustration de la contribution du vice-président Albert Gore à l'environnementalisme américain, voir Gore, A. (1993). *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit*, New York, Plume Books.

47. Voir, à ce sujet, Schneider, K. (1993). « Environment Groups Are Split on Support for Free Trade Pact », *New York Times*, 16 septembre, p. A1 et A7.

48. Entrevue avec Stewart Hudson, ancien responsable du dossier commerce et environnement au sein de la NWF, réalisée à Washington le 9 janvier 1998.

49. Hudson, S. (1992) « Trade, Environment and the Pursuit of Sustainable Development », dans P. Low, *International Trade and the Environment*, World Bank Discussion Papers No. 159, Washington.

50. Voir National Wildlife Federation (1980). *Environmental Concerns Related to a United States-Mexico-Canada Free Trade Agreement*, Washington, 27 novembre.

qu'organisation généralement associée aux cercles conservateurs américains, la NWF croit que la réalisation du projet de libre-échange apportera des bénéfices aux pays signataires mais, en même temps, pourra avoir comme conséquence la création ou l'exacerbation de problèmes environnementaux. Dans la mesure où l'ouverture des marchés restreint l'imposition de barrières non tarifaires, telles que les normes, subventions et autres mesures, elle peut tout aussi bien limiter la capacité des législateurs et des gouvernements à établir et à appliquer des politiques de développement durable.

L'autre pan du mouvement environnemental américain adoptera une vision plus critique de la libéralisation des échanges et du phénomène de la globalisation en général. Parmi ces groupes, il faut retenir le Sierra Club, Greenpeace, Friends of the Earth, qui ont été étroitement associés aux campagnes anti-libre-échange de Citizen Trade Campaign et de Public Citizen. Ces groupes soulignent les relations conflictuelles qu'entretiennent le commerce et l'environnement. Dans cette optique, les dispositions législatives qui faciliteraient la libéralisation du commerce seraient de nature à causer des effets dommageables sur la qualité du milieu ambiant. Car le commerce déréglementé ou libre pose des problèmes sérieux aux perspectives de toute régulation environnementale progressiste⁵¹. À proprement parler, ces groupes pourfendent ce qu'ils appellent la « reaganomie néolibérale » aux États-Unis, les politiques économiques néolibérales au Canada, et l'imposition de la même idéologie à travers les politiques d'ajustement structurel en Amérique latine⁵².

Pour l'organisation américaine Sierra Club, cette vision du libre-échange comporte trois problèmes fondamentaux. Premièrement, elle amplifie le phénomène de la mondialisation, dont l'effet est d'augmenter la pression compétitive internationale dans le but d'affaiblir les normes de protection partout dans le monde. La dynamique de la mobilité du capital ne fait que créer un problème politique quant à l'adoption de lois vigoureuses et à leur application. Deuxièmement, les normes mises de l'avant pour déterminer si une loi nationale ou un accord international constitue une barrière commerciale font référence à des critères strictement économiques. De ce fait, les règles de protection environnementale qui en découlent tendront normalement à être très faibles. Enfin, le processus de négociation, d'approbation et de mise en œuvre des accords commerciaux demeure fondamentalement antidémocratique. Ces négociations sont généralement menées par des agences de la branche exécutive du gouvernement qui sont sensibles aux intérêts du monde des affaires. Les vues de ce dernier sont défendues par les représentants commerciaux américains dans les

51. Voir à ce sujet Greenpeace (1993). *NAFTA Undermines Natural Resources Conservation*, Washington, mai.

52. Karliner, J. (1991). *A Report to Greenpeace on the Proposed North American Free Trade Agreement: A View from the U.S.*, San Francisco, 3 juin.

rencontres internationales auxquelles les citoyens ordinaires n'ont pas accès, à cause du caractère secret du processus. En conséquence, la nature même du sujet tend à désarmer le citoyen en faveur des entrepreneurs⁵³.

À bien des égards, le problème environnemental frontalier entre les États-Unis et le Mexique constitue la toile de fond des inquiétudes des environnementalistes américains. Public Citizen estime, par exemple, que l'ALENA pourrait bénéficier aux compagnies qui cherchent des paradis pour pollueurs et inciter des entreprises à déménager au Mexique dans le but d'éviter les contraintes posées par les normes environnementales plus rigoureuses qui sont appliquées ailleurs en Amérique du Nord. Cette situation risquerait d'aggraver les problèmes environnementaux sur le continent et de « créer des pressions pour que les États-Unis abaissent leurs normes environnementales⁵⁴ ». Pour sa part, le Sierra Club affirme que le fait que l'ALENA doit déboucher sur une expansion de la production mexicaine et une augmentation du volume du commerce transfrontalier mène inévitablement, en l'absence de mesures spéciales, à une augmentation de la pollution, dont une portion pénétrerait la frontière américaine ou nuirait à l'environnement global⁵⁵.

Dans un document intitulé *U.S. Citizens' Analysis of the North American Free Trade Agreement*, le noyau environnemental s'opposant au libre-échange fustige la rhétorique environnementale du gouvernement américain en matière de développement durable et remet en question le modèle de développement soutenu par l'ALENA. Des groupes, parmi lesquels on retrouve l'Animal Protection Institute, Arizona Toxics Information, le Border Ecology Project, les Defenders of Wildlife, le Rainforest Action Network, Public Citizen, la Fair Trade Campaign, le Center for International Environmental Law, l'Institute for Agriculture and Trade Policy, etc., mettront le Mexique à l'index en raison de ses lois environnementales laxistes et de sa réputation en tant que « paradis pour pollueurs ». Le document souligne également l'effet multiplicateur que créerait un libre-échange avec le Mexique étant donné qu'une telle initiative inciterait les firmes américaines à relocaliser leurs opérations au Mexique en vue d'éviter des normes de contrôle de la pollution qui sont plus strictes aux États-Unis et au Canada⁵⁶.

53. Entrevue avec Daniel Seiligman, responsable du dossier commerce et environnement au sein du Sierra Club, réalisée à Washington le 30 janvier 1998.

54. Voir Public Citizen, Sierra Club Legal Defence Fund et Friends of the Earth (1993). *Briefs, Affidavits, Opinion and Order from Legal Proceedings Requesting an Environmental Impact Statement on the NAFTA*, Washington, octobre 1992 à juin 1993.

55. Voir, à ce sujet, Sierra Club (1991). *Trade and the Environment: A Critique of the USTR's Review of U.S./Mexico Environmental Issues*, Center for Environmental Innovation, décembre.

56. Voir Public Citizen, *U.S. Citizens' Analysis of the North American Free Trade Agreement*, Washington, p. 9.

En d'autres termes, loin de traduire un discours transnational susceptible de renforcer une rencontre de vues et d'intérêts entre groupes écologistes des trois pays, les prises de position repérées autour de l'ALENA indiquent au contraire le lourd déficit en termes de convergence discursive des acteurs environnementaux en Amérique du Nord. Il est intéressant de constater que ces prises de position sont le reflet de discours exprimés en termes d'appartenance et d'identité nationales des groupes. Elles font souvent référence au degré de supériorité des normes environnementales spécifiques d'un pays par rapport à l'autre. Enfin, elles mettent l'accent sur les conséquences périlleuses de la situation d'asymétrie environnementale existant en Amérique du Nord.

4.3.2. Le *fast-track* environnemental

En mars 1991, le président de la NWF, Jay D. Hair, rencontre la représentante américaine pour le commerce Carla Hills. À la suite de cette rencontre, Jay D. Hair abandonne le leadership du camp d'opposition à l'octroi de la voie rapide au président américain et laisse entrevoir son intention de parvenir à une forme de conciliation avec le gouvernement. Un mois plus tard, la NWF se retire du réseau anti-libre-échange MODTLE, soutenant que ses intérêts ne correspondent plus à ceux des organisations formant cette coalition. Or, selon toute vraisemblance, la NWF a soutenu la procédure de la voie rapide pour deux raisons : d'une part, il y a la volonté d'accélérer le processus des négociations sur le libre-échange ; d'autre part, le soutien apporté au processus par Richard Gephardt, chef de la minorité démocrate au Congrès, a contribué à modifier considérablement l'équation politique, ne laissant aucune marge de manœuvre aux groupes écologistes favorables au libre-échange⁵⁷.

Dans un rapport sur les préoccupations des congressistes américains au sujet des questions relatives au travail et à l'environnement, rendu public le 1^{er} mai 1991, le président Bush propose d'adopter une « voie parallèle » pour traiter des problèmes environnementaux soulevés par le libre-échange et de faire appel à quelques environmentalistes comme conseillers auprès des négociateurs commerciaux. Dans leur réponse du 10 mai, certains groupes favorables à la position du gouvernement acceptent la proposition Bush, en réitérant toutefois leur demande d'engagements financiers de la part des gouvernements⁵⁸. Dès lors le mouvement environnemental américain se retranche en deux camps distincts : les groupes pro-libre-échange comme la NWF, l'EDF, le NRDC et d'autres, qui soutiennent l'octroi de la voie rapide au gouvernement, et les groupes anti-libre-échange

57. Stewart Hudson, extrait de l'entrevue avec l'auteur, *op. cit.*

58. Voir, à ce sujet, National Audubon Society, NRDC, NWF et EDF (1991). *Statement Regarding President Bush's Action Plan for Addressing Environmental Issues Related to the North American Free Trade Agreement*, 10 mai.

comme le Sierra Club, Greenpeace et Friends of the Earth. Les groupes pro-libre-échange consolideront leur présence par le biais d'expertises technique et scientifique, tout en peaufinant une stratégie de lobbying. Ils utiliseront leur accès au Congrès auprès des partisans à la fois de la libéralisation des échanges et de la protection environnementale, dans le but de s'assurer une participation au processus des négociations. Les opposants, quant à eux, se sentiront menacés par ce processus qui s'attaque à une certaine « éthique de la participation démocratique⁵⁹ ». Ils s'allieront aux congressistes anti-libre-échangistes et aux organisations citoyennes comme Public Citizen et la Citizen Trade Campaign dans le but ultime de convaincre le Congrès d'interdire l'autorisation de la voie rapide.

De plus, ces deux camps sont divisés aussi sur le plan de leurs plans d'action environnementaux respectifs. La NWF adopte un programme proactif et essaie d'organiser la communauté environnementale autour de trois grandes préoccupations : les ressources financières pour améliorer l'application et le suivi des lois environnementales, spécialement dans la zone frontalière ; l'évaluation des impacts de l'augmentation des échanges sur la frontière américano-mexicaine ; l'intégration directe de certaines dispositions environnementales dans le texte même de l'accord. Le Sierra Club et d'autres groupes exigent, de leur côté, l'inclusion du principe voulant que le pollueur soit le payeur, l'imposition de pénalités financières aux entreprises pour non-respect des lois environnementales, et des dispositions qui permettraient à tout citoyen de chacun des trois pays membres de mener des actions civiles contre une compagnie faisant affaire dans son pays.

C'est de cette manière que s'accomplit la percée des environnementalistes pro-libre-échange dans la communauté de politique commerciale américaine. En faisant du lobbying auprès des politiciens et des bureaucrates, ces environnementalistes ont tiré avantage du contexte politique des négociations de la voie rapide et ont su modifier par la même occasion les projets gouvernementaux. Leur récupération par les élites commerciales a eu pour conséquence leur alignement sur les positions mises de l'avant par l'administration Bush, creusant ainsi une distance entre eux et les membres de la coalition environnementale d'opposition⁶⁰.

Les négociations autour de la voie rapide aux États-Unis permettent de déceler la complexité du militantisme environnemental dans ce pays. Elles rappellent également le très grand poids politique que détiennent les groupes environnementalistes en tant que lobbies très influents dans le système politique américain. Ce moment politique illustre surtout les divergences en termes d'option stratégique existant au sein de la communauté environnementale américaine, divergences qui ne tarderont pas à se répercuter au Canada et au Mexique.

59. Daniel Seiligman, Sierra Club, entrevue avec l'auteur, *op. cit.*

60. Audley, J. (1997). *Green Politics and Global Trade, op. cit.*, p. 59.

4.4. DANS LE FEU DES NÉGOCIATIONS DE L'ALENA

Le message envoyé par les dissensions internes au sein de la communauté des acteurs environnementaux américains sera bien compris dans le reste de l'espace nord-américain. Très rapidement, les mêmes réalignements stratégiques s'opéreront au Canada et au Mexique. Pollution Probe, qui, entre-temps, s'était exercée à développer une expertise sur les questions commerciales, assumera une position de leadership sur les efforts entrepris pour influencer la position du gouvernement canadien. Pour Janine Ferretti, « les particularités du mouvement environnemental exigent d'un acteur qu'il cherche une niche à l'intérieur des cercles du pouvoir afin d'obtenir des gains politiques⁶¹ ». En étroite collaboration avec la NWF, Pollution Probe choisira une stratégie d'accès auprès des élites commerciales canadiennes. Elle gagnera de cette façon son entrée dans les officines fédérales chargées des questions environnementales, conseillant les ministères, les bureaucrates et les équipes d'analystes du monde des affaires.

De son côté, l'ACDE, chef de file de la ligne de contestation, maintiendra son rejet du projet néolibéral. Elle recherchera l'appui du gouvernement de l'Ontario, lui-même opposé à l'ALENA. Elle développera des liens étroits avec les ministères de l'Environnement et des Affaires intergouvernementales de la province, et également au sein du cabinet du premier ministre Bob Rae, à la faveur d'une campagne de lobbying intensif. Cette position répond au schéma de mobilisation générale qui a cours au sein de la société civile canadienne, se coalisant avec l'opposition sociale-démocrate et les secteurs populaires. Cependant, leurs initiatives ne réussiront pas à percer les murs hostiles dressés par le parlement et le gouvernement fédéral canadien. Du côté américain, le président George Bush tiendra, quoique de façon tardive, sa promesse d'inclure des représentants écologistes dans les négociations commerciales. Il fera ainsi le choix de cinq conseillers provenant d'organisations qui n'avaient pas fait entendre leur opposition au processus de la voie rapide⁶². La NWF et d'autres organisations similaires s'évertueront à faire pression sur les négociateurs en suggérant de conditionner l'entente commerciale à un accord sur l'environnement⁶³.

L'entrée en scène de ces acteurs environnementalistes ne réussira pas toutefois à changer le rapport des forces puisque les négociateurs canadiens, mexicains et américains ont déjà décidé de l'étendue et des limites des questions environnementales à être incluses dans le texte initial.

61. Janine Ferretti, entrevue, *op. cit.*

62. Parmi ceux-là, on retrouve Russel E. du Train du WWF, John C. Sawhill de The Nature Conservancy, John H. Adams du NRDC, Jay D. Hair de NWF, et Peter A. Berle de la National Audubon Society. Ces conseillers se joignirent à une équipe composée de mille négociateurs commerciaux répartis en 17 comités de négociations.

63. Cette position se trouve confirmée par un mémorandum de Paul Speck intitulé *Environmental Components of a Social Charter*, National Wildlife Federation, mars 1991; également par une lettre de Jay Hair adressée à la représentante commerciale des États-Unis, Carla Hills, en date du 8 janvier 1992.

Mécontents de la tournure des événements, ces groupes environnementalistes obtiendront le soutien de Pollution Probe au Canada et de quelques organisations mexicaines en vue d'exprimer leur désaccord⁶⁴. Ils feront savoir leur inquiétude face à la conclusion d'un ALENA sans « mesures de protection environnementales adéquates » et réitéreront leur souhait de voir leurs recommandations prises en compte par les négociateurs. Néanmoins l'accord de libre-échange sera rendu public en septembre 1992, avec une faiblesse notable quant à son contenu environnemental.

Le contexte électoral aux États-Unis permettra aux groupes environnementalistes de tenter d'inscrire les enjeux environnementaux de l'ALENA dans les objectifs politiques des prétendants à la présidence. Grâce à la pression énorme subie pour une clarification de sa position sur les incidences environnementales et sociales de l'ouverture des frontières, le candidat Bill Clinton sera contraint de rechercher du soutien et des recommandations politiques du côté des environnementalistes favorables afin de réfuter les accusations de protectionnisme qu'on fait circuler à son sujet dans les cercles républicains et de gagner ainsi une certaine crédibilité politique. C'est ainsi que lors du fameux discours prononcé à Raleigh, en Caroline du Nord, le candidat Clinton, bénéficiant des conseils de la NWF et du WWF, fait connaître son désaccord face à une éventuelle renégociation de l'accord comme le réclament le Sierra Club, Friends of the Earth et Greenpeace. Dans un scénario semblable aux questions entourant le débat sur le travail, il propose, en lieu et place de cette renégociation, de corriger les faiblesses environnementales du texte initial par l'ajout d'un accord parallèle qui serait négocié entre les trois pays, et ce, malgré les réticences exprimées par les gouvernements mexicain et canadien.

Après l'élection de Bill Clinton à la Maison Blanche et le début des tractations en faveur de l'accord parallèle au début de 1993, les groupes environnementalistes pro-libre-échange s'évertueront à assurer et maintenir leur accès à la communauté des politiques commerciales en adoptant un programme proactif. Prenant acte de la nouvelle donne installée par l'administration Clinton, la NWF fait, le 4 février 1993, des propositions spécifiques sur la création et les fonctions d'une Commission nord-américaine sur l'environnement⁶⁵. En mars de la même année, l'EDF et le NRDC feront eux aussi connaître leur liste de recommandations à propos

64. Voir, à ce sujet, Pollution Probe et National Wildlife Federation (1992). *Binational Statement on Environmental Safeguards That Should Be Included in the North American Free Trade Agreement*, 28 mai ; également, *Letter from 51 Environmental NGOs (from Canada, Mexico and the United States) to Environmental Protection Agency Administrator William K. Reilly Regarding NAFTA*, 20 juillet. Cette lettre fut endossée entre autres par le NRDC, la NWF, Pollution Probe, le Grupo de los Cien, l'Asociación Ecologista de Coyoacán, l'Instituto Autónomo de Investigaciones Ecologistas, etc. Documentation reproduite dans MacGraw, D. (1995). *NAFTA and the Environment: Substance and Process*, Washington, American Bar Association.

65. Hudson, S. et R. Prudencio (1993). *National Wildlife Federation Report on the North American Commission on Environment and Other Supplemental Environmental Agreements: Part Two of the NAFTA Package*, Washington, 4 février.

de la Commission sur l'environnement⁶⁶. Les deux ensembles de propositions seront réunis dans une politique commune adressée à l'ambassadeur et représentant commercial Mickey Kantor, le 4 mai 1993⁶⁷.

De son côté, Pollution Probe se fait l'écho de ces propositions dans les milieux gouvernementaux canadiens. Dans une lettre adressée au ministre du Commerce international, Michael Wilson, le 9 juin 1993, l'organisation réitère son malaise sur l'accord proposé, qui « ne sera un instrument valable pour la protection de l'environnement que s'il tient compte des propositions décrites antérieurement⁶⁸ ». Dans un autre registre, Greenpeace USA soulève « des doutes quant à la viabilité d'utiliser un accord parallèle pour corriger les problèmes relatifs aux objectifs de politique commerciale et environnementale qui sont inhérents et dominants dans l'ALENA⁶⁹ ». Partant de cette lecture de la situation, le groupe recommande à Mickey Kantor de « reconnaître la nécessité de comprendre l'ampleur des conflits existant entre les politiques commerciales et environnementales actuelles, avant de chercher à les résoudre⁷⁰ ».

En mai 1993, plusieurs acteurs environnementaux canadiens, sous l'égide de l'ACDE, appellent Ottawa à « abandonner les négociations de l'ALENA ». Ces groupes soulèvent principalement le fait que cet accord peut avoir des conséquences néfastes sur la souveraineté de l'État et sur sa capacité à mener des politiques environnementales durables⁷¹. Dans un geste significatif, Ignacio Peon, du Pacto de Grupos Ecologistas du Mexique, sera reçu à Ottawa par Michelle Swenardchuck, de l'ACDE. Les deux « collègues » profiteront de cette occasion pour réitérer le caractère fondamentalement contradictoire d'un accord de libre-échange avec la notion de protection de l'environnement et brandiront le spectre d'un abaissement des normes environnementales sur le sous-continent. À la frontière américano-mexicaine, le Movimiento Ecologista Mexicano réclamera de son côté « un référendum binational sur l'ALENA et ses accords parallèles⁷² ».

Devant leur insatisfaction quant au traitement accordé aux questions environnementales par les négociateurs, le Sierra Club et Friends of the Earth, soutenus par l'organisation de défense des droits des consommateurs

66. En plus de l'EDF et du NRDC, cette initiative fut également endossée par le Border Ecology Project, le Texas Center for Policy Studies et Arizona Toxics Information.

67. Pour des détails, voir *Letter from Seven Environmental NGOs to Ambassador Mickey Kantor Regarding NAFTA Supplemental Agreements*, Washington, le 4 mai 1993.

68. Voir *Open Letter to the Honourable Michael Wilson, Minister of Industry, Science and Technology and International Trade*, Toronto, 9 juin 1993. Outre Pollution Probe et Sierra Club-Canada, les autres signataires de cette lettre furent l'Union québécoise pour la protection de la nature (UQPC) et le Manitoba EcoWork.

69. Lettre de Barbara Dudley, directrice exécutive de Greenpeace-USA, adressée à l'ambassadeur Michael Kantor, représentant commercial des États-Unis, le 12 mars 1993.

70. *Idem*.

71. Pour des détails, voir *Greens across Canada Say No to NAFTA*, lettre à l'Honorable Michael Wilson, ministre du Commerce international, le 5 mai 1993.

72. Movimiento Ecologista Mexicano (1993). *Referendum on NAFTA Side Agreements*, communiqué de presse, février.

Public Citizen, porteront l'affaire devant les tribunaux américains. Ces organisations exigent du gouvernement des États-Unis qu'il se plie à la loi sur la politique nationale sur l'environnement et exigent une évaluation des conséquences environnementales de l'ALENA. Après une première victoire devant la Cour de district fédérale le 30 juin 1993, la demande des plaignants est rejetée en appel, à l'issue d'un recours introduit par l'administration Clinton. La Cour d'appel statue de manière définitive, le 24 septembre, que l'administration américaine n'a pas à se plier à la loi sur la politique nationale sur l'environnement, l'accord de libre-échange n'ayant pas encore été finalisé. De plus, elle soutient que même lorsque celui-ci sera finalement conclu, l'administration n'aura pas à respecter les exigences de la loi parce que cette dernière émane du président lui-même, et non pas d'une agence gouvernementale. Sachant dorénavant qu'un recours devant la Cour suprême serait une démarche infructueuse, le porte-parole de Sierra Club, Larry Williams, s'en remet à la sagesse du peuple: « Les partisans de l'accord ont peut-être remporté une victoire légale devant les tribunaux, mais quant à nous, nous espérons remporter la victoire devant le tribunal de l'opinion publique⁷³. »

Cet épisode judiciaire peut donc être considéré comme le dernier acte de mobilisation et de contestation environnementale américain relativement à la conclusion de l'ALENA et de son accord parallèle sur l'environnement. Il marque également la levée du dernier obstacle légal rencontré sur leur parcours par les stratèges libre-échangistes. Les barrières politiques, quant à elles, ont déjà été surmontées par la récupération des groupes écologistes conciliants par les gouvernements Bush et Clinton. La capitulation de ce secteur devant le pouvoir corporatif se formalise le 14 septembre 1993 lors de la cérémonie officielle qui a lieu à la Maison Blanche et qui marque la signature de l'ALENA et de ses accords parallèles.

Le lendemain, le vice-président Albert Gore tient une conférence de presse au cours de laquelle il est escorté par les représentants de la NWF, du WWF, du NRDC, de la National Audubon Society, de l'EDF et de Conservation International. Ces organisations ne rateront pas l'occasion de vanter les vertus environnementales de l'ALENA. Jay D. Hair, président de la NWF, saisit l'occasion pour accuser les environnementalistes de l'autre camp de « faire passer leurs polémiques protectionnistes avant leur préoccupation pour l'environnement et de mettre leur projet politique mesquin au-dessus des intérêts du public⁷⁴ ». Comme il a eu le temps de s'assurer l'approbation majoritaire des parlements mexicains et canadiens, le Congrès américain finalisera la ratification de l'accord de l'ALENA dans son entièreté en décembre 1993. Et le 1^{er} janvier 1994, la nouvelle donne s'installe en Amérique du Nord.

73. *Le Devoir*, le 25 septembre 1993, p. A2.

74. Voir National Wildlife Federation (1993). *Statement: NAFTA and the Environment Side Agreement*, déclaration publique du Dr Jay D. Hair, président et chef de la direction de la NWF, Washington, 15 septembre.

L'accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) s'est approprié l'objectif d'« écologiser » les dispositions commerciales contenues dans le texte principal. Simple rhétorique juridique dépourvue de mécanismes pratiques ou illustration d'outils nouveaux pour l'action collective, les propositions environnementales de l'accord peuvent néanmoins se résumer de la manière suivante: références aux principes du développement durable⁷⁵, coopération accrue pour la protection de l'environnement et la conservation, respect et application des obligations environnementales, promotion de la transparence et de la participation du public dans le développement des normes environnementales et élaboration de politiques et de pratiques en faveur de la prévention de la pollution à l'intérieur des trois pays⁷⁶.

Au chapitre des obligations des parties, l'accord cherche à établir un certain équilibre entre les droits souverains des États et la nécessité de protéger l'environnement. Ces obligations incluent par exemple les engagements généraux souscrits par les États à renforcer le droit et la politique environnementale en vigueur sur leur territoire respectif⁷⁷, à mettre en œuvre les recommandations faites par le Conseil, et à interdire l'exportation, vers les territoires d'une autre partie, de tout pesticide et de toute substance toxique dont l'utilisation est interdite sur son propre territoire.

L'ANACDE consacre le principe cardinal de la prééminence souveraine de l'État national en ce qui concerne le droit et la politique environnementale au plan national⁷⁸. Mais au-delà de l'expression d'un légalisme inopérant, l'accord parallèle doit être retenu pour ses innovations institutionnelles trinationales, particulièrement la création de la Commission de coopération

75. Le développement durable s'entend d'un développement qui permet de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs ». Pour de plus amples considérations, se référer à Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1987). *Notre avenir à tous*, Rapport Brundtland, Oxford, Oxford University Press.

76. Gouvernement du Canada. *Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, article 1.

77. Ces dispositions prévues à l'article 2 encouragent les États: *a*) à produire périodiquement et à rendre accessibles des rapports sur l'état de l'environnement; *b*) à élaborer et à examiner des mesures de préparation aux urgences environnementales; *c*) à promouvoir l'enseignement sur les questions environnementales, y compris sur la législation touchant l'environnement; *d*) à encourager la recherche scientifique et le développement technologique dans le domaine de l'environnement; *e*) à effectuer, s'il y a lieu, des études d'impact sur l'environnement; *f*) à promouvoir l'utilisation d'instruments économiques pour la réalisation efficace des buts environnementaux.

78. Bien que l'accord octroie un droit de regard aux autres parties sur la situation environnementale à l'intérieur du territoire d'un autre État, il n'est pas évident, du moins en ce qui concerne la phraséologie de l'accord, que, comme le prétend Owen Saunders, ce droit vaguement élaboré soit synonyme d'« obligation ». Pour une discussion plus approfondie de cette question et une interprétation juridique de l'ANACDE, voir Saunders, J.O. (1994). « NAFTA and the North American Agreement on Environmental Cooperation: A New Model for International Collaboration on Trade and the Environment », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 5, n° 2, p. 273-304.

environnementale (CCE). La CCE repose sur une structure à trois volets : le Conseil, composé des ministres de l'Environnement des trois pays, qui sert d'organe de direction, le Secrétariat permanent, situé à Montréal, qui fournit au Conseil un appui technique, administratif et opérationnel, et le Comité consultatif public mixte (CCPM), composé de 15 membres, qui formule des avis au Conseil sur tout sujet connexe à l'ANACDE.

La signature de l'ANACDE a donné lieu à une divergence d'interprétation quant à la portée réelle de ce mécanisme. Alors que la NWF dit qu'il s'agit là d'une « opportunité réelle pour changer la nature du commerce et ses effets sur l'environnement », Pollution Probe et Sierra Club Canada, quant à eux, expriment leurs réserves en invoquant « les pouvoirs limités de la Commission environnementale⁷⁹ ». D'autres organisations ne manquent pas de relever la faillite de l'accord nord-américain à tenir compte des menaces environnementales de base contenues dans le texte commercial, l'érosion des pratiques démocratiques et le manque d'autorité et d'indépendance de la Commission environnementale⁸⁰.

CONCLUSION

Que nous apprennent les actions engagées par les acteurs environnementaux dans l'espace nord-américain sur la nature de l'influence des acteurs non étatiques dans les négociations internationales, particulièrement celles relatives à la construction de l'espace de libre-échange nord-américain ? Disons tout d'abord qu'en dépit du fait que ces groupes ont démontré un certain potentiel vers la transnationalisation, il reste que l'odyssée retraçant leur *pattern* de mobilisation autour de la question du libre-échange en Amérique du Nord est loin de traduire le fait de l'arrivée de ces acteurs sur le site transnational. *A contrario*, l'épopée transnationale de ces acteurs illustre le pouvoir et la force de frappe des groupes environnementalistes américains.

En effet, les acteurs environnementaux américains ont bénéficié d'un accès auprès des cercles du pouvoir qui leur ont permis de transformer le libre-échange en un enjeu politique électoral. À l'inverse d'une stratégie de consultation et de coalition transnationale des groupes environnementalistes, c'est précisément le lobbying exercé par ces groupes auprès du gouvernement américain qui a décidé de l'issue des événements. Ainsi, au moment même où s'est érigée une architecture transnationale d'action collective en Amérique du Nord, les groupes environnementalistes ont réifié

79. Voir, à ce sujet, Pollution Probe et Sierra Club (1993). *NAFTA Environmental Side Deal: Good Container, Little Content*, communiqué conjoint, le 14 septembre.

80. Pour une illustration, voir Greenpeace (1994). *NAFTA and the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAEEC): Side-stepping the Environment*, Greenpeace Policy Brief; voir également Sierra Club, *Testimony of Robert Housman of the Center for International Environmental Law on Behalf of the Sierra Club before the Trade Subcommittee of the House Ways and Means Committee*, 2 février.

une « mentalité de siège », optant pour une stratégie de retranchement d'un espace politique transnational désormais ouvert du fait de l'apparition de la donne libre-échangiste⁸¹.

Ceci nous amène à faire intervenir dans l'analyse les facteurs relatifs aux asymétries nationales importantes qui existent entre les espaces nationaux considérés. On peut citer, par exemple, les facteurs de différenciation qui sont associés aux ressources matérielles disponibles à chaque mouvement national, au degré de conscience environnementale de même qu'à la place qu'occupe l'enjeu environnemental dans le développement national. Le site transnational nord-américain demeure aussi fortement imprégné d'irritants d'ordre politico-culturel. Les organisations américaines et canadiennes sont plutôt habituées à un type de relation orientée vers la reproduction de la subordination des groupes⁸². En insistant systématiquement sur la « défense de nos lois et de nos standards de vie », elles ont de manière implicite intériorisé la suprématie de leurs propres valeurs. L'alerte générale contre la menace environnementale que représente le Mexique colore les différentes démarches entreprises par ces groupes. Une telle position reflète une conception hégémonique d'une certaine pratique de l'environnementalisme et représente une recette pour des stratégies d'action différenciées et opposées.

81. Janine Ferretti, entretien avec l'auteur

82. Cette caractérisation est d'Alejandro C. Villamar. Cf. entrevue avec l'auteur réalisée à México le 6 octobre 1997.

CHAPITRE

5

L'apothéose transnationale Seattle, Cancún ou la stratégie du refus global

La ratification de l'ALENA a laissé un sentiment d'impuissance dans le camp des acteurs non étatiques. Les gouvernements nord-américains ont finalement atteint, non sans heurts, leur objectif de fournir un cadre normatif devant faciliter les pratiques de réduction des barrières commerciales en Amérique du Nord. Néanmoins, l'épisode nord-américain continuera d'alimenter les discussions dans les cercles sociaux anti-libre-échangistes à l'échelle du monde. La création de l'Organisation mondiale du commerce en 1994 offrira le forum approprié et le moment politique opportun qui porteront les acteurs anti-libre-échangistes à relancer les hostilités à l'endroit des dogmes véhiculés par l'idéologie néolibérale. À ce sujet, une série d'événements contribueront à rétablir l'espoir étiolé et à réinstaurer un sentiment de confiance quant à la capacité des acteurs non étatiques à influencer les prises de décisions en matière de négociations commerciales sous la gouverne des États. Les événements entourant les bras de fer politiques survenus dans le cadre des rencontres ministérielles de Seattle et de Cancún constituent, à ce titre, des exemples qui corroborent amplement un tel état d'esprit.

5.1. DANS LA TOURMENTE DE L'OMC

Comme il en a été fait mention précédemment, à travers l'histoire du capitalisme, les relations entre la société civile et le commerce ont toujours été entretenues dans une atmosphère fragile et complexe. La lecture de certaines pages de l'histoire coloniale fournit des indicateurs importants qui permettent d'apporter un éclairage probant sur la nature de ces relations. Par exemple, au courant de l'année 1773, siècle des Lumières par excellence, les colons britanniques vivant en Amérique ont procédé au déversement d'une très grande quantité de contenants de thé dans le port de Boston en signe de protestation contre les tarifs imposés par les autorités londoniennes¹. Vers la même période, certains militants antiesclavagistes européens se montrent également très actifs en mobilisant les esprits libres contre le commerce légal des esclaves orchestré par les gouvernements européens. Plus tard, au plus fort du XIX^e siècle, certains groupes sociaux anglais prennent part à des manifestations organisées contre les *Corn Laws* édictées par le Parlement britannique. À proprement parler, les *Corn Laws* incluent un ensemble de dispositions réglementaires qui imposent une taxe sur les grains importés dans le pays.

Les manifestations contre les *Corn Laws* sont très significatives sur le plan historique, car, étant donné qu'elles se sont produites dans l'artère vitale du capitalisme de l'époque, elles sont généralement perçues aujourd'hui comme les premiers balbutiements de la société civile autour d'une question commerciale². En effet, dans le cadre de cette grande première, les acteurs sociaux ont organisé des levées de fonds et érigé des postes de mobilisation à travers l'Angleterre et l'Écosse afin d'augmenter l'enregistrement des votants et ainsi choisir des représentants qui éventuellement manifesteront leur désapprobation à l'égard de ces lois.

Toutefois, à l'époque contemporaine, l'intérêt s'est focalisé davantage sur les deux batailles rangées menées par les groupes sociaux nord-américains autour de l'ALE et de l'ALENA. L'opinion générale est que ces deux épisodes ont servi de catalyseurs à un grand mouvement de masse et à une mobilisation plus large des acteurs non étatiques autour des enjeux entourant la libéralisation des échanges commerciaux et leurs conséquences pour les sociétés nationales. Les critiques formulées à l'encontre de ces deux schémas de libre-échange auront permis à plus de militants dans le monde de se prononcer sur la nature des politiques commerciales, en dépit du fait que les questions relatives à la souveraineté, aux droits humains et à l'environnement ne représentent pas des territoires où logent ces accords. En ce sens, l'épisode nord-américain contribue à inscrire, dans les préoccupations du militantisme social, l'impératif de transnationaliser le

1. Aronson, S.A. (2001). *Taking Trade to the Streets: The Lost History of Public Efforts to Shape Globalization*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, p. 2.
2. Sur cette proposition, voir Said, Y. et M. Desai (2003). « Trade and Global Civil Society: The Anti-capitalist Movement Revisited », dans M. Kaldor, H. Anheier et M. Glasius (dir.), *Global Civil Society 2003*, Oxford, Oxford University Press.

contre-pouvoir citoyen. Il met également en lumière la nécessité de désenclaver les luttes sociales afin que les acteurs non étatiques nationaux puissent répondre aux préoccupations et aux enjeux globaux par des actions et des stratégies transnationales. Ces différents défis, tels que posés à l'action collective à l'ère globale, ne manqueront pas d'alimenter les discussions dans les milieux sociaux concernés. La recherche des solutions à ces enjeux et défis globaux contribuera à installer une effervescence renouvelée chez les militants anti-libre-échangistes de plusieurs parties du monde.

À la faveur des événements entourant la conclusion de l'Uruguay Round – cycle de libéralisation commerciale conclu dans le cadre du GATT – et la création subséquente de l'Organisation mondiale du commerce, une nouvelle cible est maintenant offerte aux acteurs non étatiques. Officiellement inaugurée à Marrakech en 1995, l'OMC a pour objectif de s'occuper des « règles régissant le commerce entre les pays ». Sa principale fonction est de « favoriser, autant que possible, la bonne marche, la prévisibilité et la liberté des échanges ». Cette organisation succède à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) qui a vu le jour au lendemain de la Seconde Guerre mondiale lorsque la Charte de La Havane, concoctée dans le but de créer une organisation internationale du commerce comme troisième pilier des institutions envisagées par les conférences à Bretton Woods, ne reçoit pas l'approbation du Congrès américain³. Les représentants des pays formant le GATT s'entendent sur la nécessité de mettre en place un système de règles et de normes multilatérales stables afin de réduire au minimum le caractère arbitraire et imprévisible des politiques commerciales nationales. Cependant, le système mis en place dans le cadre du GATT a souvent été paralysé par l'incapacité des parties contractantes à s'entendre sur les questions et les priorités relatives aux réductions de tarifs et à la montée du protectionnisme.

La dernière ronde de négociations entreprise par les pays membres du GATT, après celle de Kennedy (1963-1967) et de Tokyo (1974-1979), sera celle de l'Uruguay (1986-1994). Lancée par la déclaration de Punta del Este le 20 septembre 1986, l'Uruguay Round aura essentiellement comme objectif de trouver des solutions à la montée du protectionnisme au sein des pays capitalistes industrialisés. Au fur et à mesure des pourparlers entourant ces négociations, certaines ONG, intéressées par des questions relatives à l'agriculture, à l'environnement, au développement et à la sécurité alimentaire, commencent à prêter une attention plus grande aux travaux en cours et à s'intéresser davantage au fonctionnement des institutions économiques internationales de même qu'au système de gouvernance commerciale international. C'est ainsi que le 3 décembre 1990, au cours de l'une des nombreuses discussions intergouvernementales engagées à Bruxelles,

3. Voir, à ce sujet, Jackson, J. (1989). *The World Trading System*, Cambridge, MIT Press; voir également, Nicolaidis, P. (1994). « The Changing GATT System and the Uruguay Round Negotiations », dans R. Stubbs et G.R.D. Underhill (dir.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Toronto, McClelland and Stewart, p. 230-245.

des protestataires organisent une conférence parallèle, intitulée GATTastrophe. Cette conférence *ad hoc* vise tout bonnement à dénoncer le projet de libéralisation commerciale. Plusieurs fermiers venus d'Europe, des États-Unis, du Japon et de la Corée du Sud y prennent part.

Plus tard, en 1991, ce sera au tour des environnementalistes de demander à faire entendre leur voix auprès du groupe d'experts du GATT chargé de trancher le différend concernant la pêche au thon qui oppose les États-Unis et le Mexique⁴. Vers le mois de novembre 1993, plusieurs cultivateurs de riz de la Corée du Sud organisent une manifestation à Séoul contre l'ouverture du marché rizicole sud-coréen. Dans la même veine, à quelques mois de la fermeture des travaux de l'Uruguay Round en décembre 1993, des milliers d'étudiants et fermiers descendent dans les rues de plusieurs capitales asiatiques, notamment à New Delhi, pour protester contre le plan mondial de libéralisation commerciale. Parallèlement, à Genève, Greenpeace prend part à un rassemblement au cours duquel l'organisation écologiste rappelle les promesses du Sommet mondial sur l'environnement et le développement tenu plus tôt, à Rio de Janeiro en juin 1992⁵. Dans la même optique, vers le début de 1994, un groupe d'experts fera circuler un document dans lequel on a inclus un ensemble de principes. Dans ce document, intitulé les *Principes de Winnipeg sur le commerce et le développement durable*, les experts environnementaux signataires suggèrent aux juges composant les groupes de travail du GATT « de trouver un accommodement en vue d'intégrer dans leurs délibérations les soumissions faites par les organisations non gouvernementales⁶ ».

Tout au cours de ces nombreuses échauffourées, les questions qui reviennent à l'esprit concernent les griefs relatifs au manque de transparence et de légitimité ainsi qu'au déficit démocratique qu'impose le processus de prise de décision dans la gouvernance du commerce international. En effet, l'une des plus importantes revendications des ONG est d'obtenir un statut d'observateur au sein des organisations intergouvernementales. Cette revendication est basée sur le droit de tout individu de participer aux décisions internationales qui affectent ses intérêts. Il est curieux de constater que cette proposition trouve un certain écho au sein des forums mis sur pied dans le cadre des travaux visant l'établissement de l'organisme multilatéral. En effet, l'article V (2) de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC invite les États à proposer « des arrangements appropriés aux fins

4. Selon Joshua R. Floum, le différend relatif au thon marque l'entrée des environnementalistes dans le dossier du commerce international. Pour des détails, se référer à Floum, J.R. (1998). « Defending Dolphins and Sea Turtles: On the Front Lines in an "Us-Them" Dialectic », *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 10, p. 943-952.

5. Pour une chronologie des événements entourant le processus des négociations conduisant à la création de l'OMC, se référer à Holzzapfel, K. et M. König (2002). « A History of the Anti-globalisation Protests », *Eurozine*, <www.eurozine.com/article/2002-04-05-holzzapfel-en.html>.

6. Voir, à ce sujet, International Institute for Sustainable Development (1994). *Trade and Sustainable Development Principles*, n^{os} 30-31.

de consultation et de coopération avec les organisations non gouvernementales s'occupant de questions en rapport avec celles dont l'OMC traite ». En remettant le contrôle au pouvoir politique, l'Acte final de l'Uruguay Round arrive à bon port. Les représentants des gouvernements apposeront leurs paraphe au document final lors de la Conférence de Marrakech, au Maroc, le 15 avril 1994. Le traité établissant l'OMC entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1995 à l'issue d'une cérémonie à Genève, en Suisse.

5.1.1. Controverse autour de la participation des ONG

Deux ans après la création de l'OMC, son Conseil général adopte, le 18 juillet 1996, les lignes directrices devant guider les arrangements facilitant les relations avec les organisations non gouvernementales. Le Conseil enjoint le Secrétariat de « jouer un rôle plus actif dans ses contacts avec les ONG », car ces dernières « peuvent contribuer à rendre le débat public plus transparent et plus riche⁷ ». Dans le même document, les membres du Conseil prennent cependant soin de souligner le « caractère particulier » de l'OMC, qui est à la fois un traité intergouvernemental juridiquement contraignant établissant des droits et des obligations entre ses membres et une enceinte pour des négociations. Cette particularité exclut les ONG d'une participation directe aux travaux de l'OMC et à ses réunions⁸. En effet, dans la perspective des membres du Conseil, la consultation et la coopération avec les ONG ne peuvent se faire de façon constructive que par le biais de « processus appropriés établis au niveau national », là où se retrouve « la responsabilité première de tenir compte des différents éléments d'intérêt public qui influent sur l'élaboration de la politique commerciale⁹ ».

En statuant de cette manière, le Conseil retient l'argument souvent évoqué par la plupart des États membres. Cette position trace une distinction nette entre les niveaux national et global de la prise de décision. Selon cette approche, l'OMC ne peut être imputable qu'envers les gouvernements qui, à leur tour, le sont à l'égard de leurs citoyens. Le mécanisme est le suivant : les citoyens de chaque pays élisent leur gouvernement respectif et ces gouvernements, de manière collective, gèrent l'OMC. Les citoyens sont ainsi protégés contre toute décision supranationale qui serait imposée sans le consentement de leur gouvernement. Ils sont aussi, en principe, placés à l'abri de l'influence et de la manipulation des intérêts spéciaux. En conséquence, une organisation non gouvernementale qui cherche à influencer une négociation internationale, de quelque nature qu'elle soit, doit le faire en empruntant le canal gouvernemental ou national, étant donné que l'ONG n'est ni représentative ni imputable. Les défenseurs de la thèse de

7. Organisation mondiale du commerce (1996). *Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales*, paragraphe 4, Genève, 18 juillet, <www.wto.org/french/forums_f/ngo_f/guide_f.htm>.

8. *Ibid.*, par. 6.

9. *Ibid.*

la primauté des États soutiennent à ce propos que les ONG constituent une présence «dérangeante» parce qu'elles entravent l'atteinte de consensus par les gouvernements¹⁰.

Ceux qui souhaitent une plus grande ouverture de l'OMC prônent le maintien d'un contact vital avec les individus qui habitent la planète. Les décisions prises par les officiels dans les forums internationaux affectent les individus, soutient Daniel Esty. De ce fait, ceux-ci devraient être en mesure d'influencer le processus de prise de décision au cœur même des débats¹¹. Steve Charnovitz abonde dans le même sens. Pour lui, chaque palier de décisions gouvernementales devrait instaurer un mécanisme pour entendre les intérêts non gouvernementaux¹². Puisque «les États sont les représentants imparfaits de l'opinion publique», les ONG devraient pouvoir participer aux discussions. Cela permettrait à l'organisation internationale d'entendre des voix importantes qui, autrement, seraient bafouées à Genève¹³. Car les ONG peuvent offrir aux décideurs de l'OMC des points de vue différents de ceux des gouvernements. La participation des ONG aux débats pourrait ainsi compenser le déficit de représentation rencontré au plan national.

En fait, la possibilité pour les ONG de présenter des mémoires auprès de l'instance de règlement des différends de l'OMC et, par le fait même, de voir l'organisation officialiser leur présence à cette table, constitue à ce jour une pomme de discorde. Même si les règles de l'unité de règlement des différends permettent à un groupe d'experts de «chercher de l'information et de l'avis technique auprès de tout individu ou organisme qu'il juge approprié», la plupart des gouvernements continuent de soutenir que les mémoires des ONG sont inadmissibles en vertu du statut même de l'organisation. En clair, la question renvoie davantage à sa dimension politique qu'à des présupposés d'ordre juridique. On se souvient, par exemple, que les États-Unis ont plutôt bien accueilli la décision de certaines ONG environnementales de présenter un mémoire à l'instance d'appel dans le cadre de l'affaire des crevettes¹⁴. Grâce à l'ouverture manifestée par les Américains, les arguments présentés par ces ONG ont pu être considérés par l'instance d'appel.

-
10. Sur ces différents points, voir, entre autres, Bolton, J.R. (2000). «Should We Take Global Governance Seriously?», *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, p. 205-217; McGinnis, J.O. (2000). «The Political Economy of Global Multilateralism», *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, p. 381.
 11. Esty, D. (1998). «Linkages and Governance: NGOs at the World Trade Organization», *University of Pennsylvania Journal of Economic Law*, vol. 19, p. 709-730.
 12. Charnovitz, S. (2001). «Opening the WTO to Non-governmental Interests», *Fordham International Law Journal*, vol. 24, p. 173-216.
 13. Esty, D. (1998). «Non-governmental Organizations at the World Trade Organization: Cooperation, Competition or Exclusion?», *Journal of International Economic Law*, vol. 1, p. 123-147.
 14. L'affaire des crevettes concerne à une plainte déposée par les gouvernements de l'Inde, du Malaysia, du Pakistan et de la Thaïlande à l'encontre d'une interdiction imposée par les États-Unis sur l'importation de crevettes provenant de pays que le secrétaire d'État américain n'a pas certifiés comme ayant satisfait aux efforts nécessaires visant la sauvegarde des tortues de mer qui sont susceptibles d'être tuées lors de la pêche aux crevettes.

Il ressort de cette incursion dans l'orbite de l'OMC que l'organisation occupe désormais une position centrale dans la gouvernance de l'architecture commerciale globale. Il n'est donc pas étonnant qu'elle soit devenue une cible privilégiée pour les organisations non gouvernementales dans leur quête d'une économie globale réorientée vers la réduction de la pauvreté, la possibilité de combler le fossé entre les pays du Nord et ceux du Sud et la promotion d'une vision commerciale différente.

5.2. SLEEPLESS À SEATTLE

Après les événements qui ont marqué la mobilisation citoyenne à la fois autour de l'adoption de l'ALE et de l'ALENA, et les éclaboussures qui ont entouré la création de l'OMC, les acteurs non étatiques ont définitivement acquis et consolidé le savoir scientifique approprié en vue de formuler des argumentations pertinentes et un discours éclairé sur les répercussions non commerciales du commerce international. À partir de ce moment, les ONG revendiqueront une certaine expertise sur le commerce et la structure du système commercial international¹⁵. Ainsi, quand les ministres du commerce international de l'OMC prendront la décision de se réunir à Seattle du 30 novembre au 3 décembre 1999, après leurs précédentes rencontres à Singapour en 1996 et à Genève en 1998, les groupes et regroupements sociaux de tout acabit tireront des leçons de leurs expériences passées.

La rencontre de Seattle, jugée « cruciale » par les promoteurs du libre-échange, propose l'accélération du processus de réduction des barrières commerciales mondiales de même que la consolidation et l'expansion du planning de libéralisation. Mais à cette époque, le commerce est déjà devenu un terroir fertile pour la mobilisation des acteurs de la société civile. Plusieurs d'entre eux saisiront les nouvelles ouvertures politiques inspirées par le rendez-vous de Seattle pour réitérer leur opposition au projet néolibéral après s'être fait bruyamment entendre un an plus tôt lors de la tentative avortée d'un accord mondial de libéralisation des investissements.

C'est ainsi que de nombreuses délégations d'ONG prendront la direction de Seattle pour inaugurer ce qui semble constituer le baptême du feu du mouvement antimondialisation. Les participants, issus à la fois des ONG nationales et transnationales, représentent des organisations intéressées aux questions concernant l'environnement, la condition féminine, les conditions de travail, le développement international, la pauvreté et la protection des consommateurs, etc. On remarque également la présence

Cette affaire a été débattue devant le Panel de règlement des différends en 1997. Voir, à ce sujet, Report of the Panel, *United States – Import Prohibitions of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/R, 15 mai 1998.

15. Deslauriers, J. et B. Kotschwar (2003). « After Seattle: How NGOs Are Transforming the Global Trade and Finance Agenda », dans J.P. Doh et H. Teegen, *Globalization and NGOs: Transforming Business, Government, and Society*, Londres, Praeger, p. 35-64.

d'un nombre significatif de groupes religieux et d'étudiants ainsi que des membres de mouvements anarchistes, comme le désormais célèbre Black Block. Parmi les groupes influents, on peut citer, outre la confédération syndicale américaine AFL-CIO, l'Association of European NGOs on Agriculture, Commerce, Environment and Development, Médecins sans frontières, la Fédération internationale des associations de manufacturiers de produits pharmaceutiques, la National Wildlife Federation, l'International Food Policy Research Institute, Greenpeace International, la Coalition des ONG pour la coopération internationale pour le développement, le Congress of South African Trade Unions, Consumers International, Third World Network, etc.¹⁶

Il s'agit bien entendu d'une coalition très hétéroclite. Certains groupes vouent une opposition de principe à l'encontre des idéaux et principes de base du libre-échange, alors que d'autres semblent plutôt être motivés par des intérêts sectoriels en faisant la promotion de points de vue particuliers. Par exemple, l'ONG américaine Competitive Enterprise Institute rassemble une grande coalition nommée International Consumers for Civil Society, qui soutient le libre-échange. La Business Roundtable des États-Unis désire améliorer la communication entre les promoteurs du régime commercial et les acteurs non gouvernementaux et propose une rencontre annuelle entre les gens d'affaires, les consommateurs, les environnementalistes et les groupes syndicaux. Consumers International, pour sa part, désire doter l'OMC d'un système d'accréditation pour les organisations non gouvernementales¹⁷. Outre ces groupes plus accommodants avec le modèle commercial en construction, certains militants optent pour une stratégie privilégiant l'action directe, les actes de désobéissance civile, le vandalisme et la destruction des propriétés. D'autres prônent tout simplement le blocage des rues et des intersections conduisant aux artères principales de la ville dans le but d'empêcher l'accès des délégués gouvernementaux à la salle où se déroule la Conférence.

Le 29 novembre 1999, plusieurs de ces acteurs disparates se donnent rendez-vous au Centre des congrès de la ville afin de peaufiner leurs stratégies de combat et d'arrêter un plan pour investir les rues de Seattle. Dans la salle où se tient ce symposium, intitulé *Seattle Symposium on International Trade Issues in the First Decades of the Next Century*, les participants optent pour la stratégie de mobilisation de rues et de dénonciation au grand jour du projet de libéralisation. En même temps, ils décident de mener une politique de « porte ouverte » en faisant entendre leurs préoccupations et celles des pays en développement à l'intérieur des cercles d'influence formels réunis à Seattle.

16. Pour des détails, voir « Summary Report of the Seattle Symposium on International Trade Issues in the First Decade of the Next Century », *Sustainable Development*, vol. 34, n° 1, 1^{er} décembre 1999.

17. Consumers International (1999). « Consumer Rights and the Multilateral Trading System: What Needs to Be Done before a Millennium Round », septembre.

Au cours de la conférence de Seattle, la dialectique de confrontation prend rapidement le dessus sur la logique de coopération. Sur fond de manifestations monstres, rallyes, marches, *sit-in*, slogans hostiles et confrontations avec les forces policières, les protestataires parviennent à instaurer une atmosphère intenable qui finira par paralyser la conférence et miner les travaux de la troisième réunion ministérielle de l'OMC. Les délégations gouvernementales constateront, sans équivoque, que le consensus n'est pas suffisant pour aller de l'avant avec le projet de négociation multilatérale. Ainsi en transportant leur mécontentement dans les rues, les ONG ont su faire la démonstration de leur capacité à tirer profit des dissensions existant au sein des gouvernements et à faire dérailler ce qui était présenté comme une étape importante dans l'établissement d'une nouvelle donne commerciale initiée par les États capitalistes avancés et les corporations transnationales.

Il est paradoxal de reconnaître que le scepticisme à l'endroit du modèle libre-échangiste, loin de s'apaiser, ne fait que s'étendre à Seattle. Certes, les nombreux points de désaccord entre les gouvernements renforcent le caractère stérile des débats. Mais il ne fait aucun doute que les protestations monstres réalisées dans les rues de la ville contribuent elles aussi à aiguïser une suspicion à peine voilée présente chez les délégués de certains pays en développement, celle qui consiste à percevoir l'introduction des objectifs environnementaux et sociaux dans le commerce international comme une manœuvre protectionniste¹⁸. C'est ainsi que les importantes discussions concernant l'épineuse question des relations qu'entretient le commerce avec l'environnement ainsi que celles relatives à la participation des acteurs non étatiques aux instances de l'OMC ne mèneront à aucune conclusion.

Néanmoins, cette confrontation épique entre partisans et adversaires du libre-échange aura permis de modifier temporairement le rapport de forces du côté des acteurs non étatiques. Au-delà du fait qu'elle apporte un regain d'énergie dans le camp des critiques du néolibéralisme économique, la bataille de Seattle montre au grand jour la fragilité de l'alliance stratégique entre les gouvernements et les corporations et devient, par le fait même, le symbole de ralliement des groupes sociaux anti-libre-échangistes dans la perspective des turbulentes rondes de négociations à venir.

5.3. SOUS LE SOLEIL DE CANCÚN

L'échec de Seattle a convaincu les promoteurs du libre-échange de la nécessité de s'adapter aux paramètres émergents de la gouvernance commerciale globale. Il faut immédiatement tirer les enseignements du bras de fer de Seattle et tenter de remettre à nouveau sur les rails le projet de libéralisation.

18. Esty, D. (2000). «An Environmental Perspective on Seattle», *Journal of International Economic Law*, p. 176-178.

C'est à Doha, au Qatar, loin de l'effervescence médiatique et des regards inquisiteurs des groupes organisés, que les ministres du Commerce des pays membres de l'OMC finiront par se rencontrer en novembre 2001.

Au cours de cette conférence, les autorités ministérielles prendront acte particulièrement de l'implication de plus en plus accrue des groupes de la société civile dans le débat sur la libéralisation des échanges. Les ministres pourront aussi noter la grogne croissante qui s'est installée au sein des délégations des pays en développement et à économie émergente, de plus en plus désillusionnées par les structures actuelles du commerce international et convaincues du « blocage » qu'il représente pour leur croissance. Car, faut-il le rappeler, sans les concessions consenties par l'ensemble du monde en développement – notamment celles relatives au commerce des biens manufacturés et aux droits de propriété intellectuelle, pour ne citer que celles-là –, le cycle de l'Uruguay et la création subséquente de l'OMC seraient restés lettre morte. C'est donc dans le but d'apporter une réponse à cette situation de déséquilibre systémique que les pays membres de l'OMC accepteront de lancer une nouvelle initiative connue sous le nom de « Programme de développement de Doha ». Cette initiative vise à favoriser l'intégration définitive des pays en développement au système commercial international. Dans le cadre des négociations à ce sujet, on envisagera de mettre en place un ensemble de « modalités » procédurales, ou règles de base, devant être adoptées par les parties avant d'entamer des négociations substantielles et approfondies.

De plus, les ministres du Commerce prendront la décision de poursuivre les négociations sur l'agriculture et les services. Ils s'entendront aussi sur l'urgence d'intensifier la libéralisation des produits non agricoles, d'adopter des règles plus claires en matière de subventions et de recours commerciaux, d'améliorer le mécanisme de règlement des différends, de discuter de certains aspects concernant le commerce et l'environnement et de négocier un système de notification et d'enregistrement des vins et spiritueux. Ces négociations devraient prendre fin le 1^{er} janvier 2005. Afin d'assurer un suivi à ces négociations, les ministres du Commerce de l'OMC conviendront de se rencontrer à Cancún, Mexique, du 10 au 14 septembre 2003, dans le cadre de la v^e conférence ministérielle de l'organisation¹⁹.

Entre temps, vers le milieu de l'année 2002, l'Union européenne réussit à convaincre d'autres pays membres d'inclure au programme de Doha d'autres questions relatives aux investissements et à la concurrence, questions qui demeurent importantes pour l'Europe communautaire et pour lesquelles les pays membres de l'Union européenne souhaiteraient voir

19. La Conférence ministérielle, qui est l'organe de décision suprême de l'OMC, doit se réunir au moins une fois tous les deux ans. Elle rassemble tous les membres de l'OMC, qui sont tous des pays ou des unions douanières. La Conférence ministérielle est habilitée à prendre des décisions sur toutes les questions relevant de tout accord commercial multilatéral.

l'OMC jouer un rôle plus actif. Il faut rappeler, à ce sujet, que les pays industrialisés ont encore à l'esprit le traumatisme de l'échec des négociations relatives à un accord mondial sur l'investissement (AMI) en 1998. Amorcées dans le cadre de l'OCDE, ces négociations ont été remises *sine die*, les gouvernements n'ayant pas réussi à obtenir le consensus nécessaire devant les profondes dissensions entre les pays riches et l'effet des protestations antimondialisation. Or, les questions relatives aux investissements et à la concurrence ont, elles aussi, déjà fait l'objet de certaines considérations par les États membres de l'OMC lors de la 1^{re} rencontre ministérielle qui a eu lieu à Singapour en 1996, mais sans résultats substantiels. Les Européens saisiront donc l'occasion offerte par le processus de Doha pour réintroduire ces différents enjeux au programme commercial en vue de rehausser leur pouvoir de négociation et de soutirer le maximum de concessions des pays du Sud en échange d'éventuels accommodements sur le dossier agricole. Plus connues sous l'appellation de « questions de Singapour », ces questions sont au nombre de quatre : commerce et investissement ; commerce et politique de la concurrence ; transparence des marchés publics ; facilitation des échanges.

5.3.1. La mosaïque étatique

Le sommet de Cancún donnera lieu à l'expression de plusieurs positions divergentes. Les intérêts et objectifs fondamentaux des uns et des autres seront exprimés en des termes non équivoques.

Pour les États-Unis, l'objectif est de soutirer le plus grand nombre de concessions à l'Union européenne en matière d'ouverture de son marché agricole et d'inciter les pays en développement à emboîter le pas. En échange, le représentant commercial américain, Robert Zoellick, proposera de libéraliser graduellement le commerce des biens manufacturés et de consommation au tournant de 2015 et de réduire les tarifs agricoles de 76% sur cinq ans. Mais il passera sous silence les 82 milliards de dollars en subventions agricoles prévus pour les 10 prochaines années tel que le stipule le *Farm Bill* adopté par le Congrès en 2002. Il ne proposera pas non plus de mettre fin aux 30% de tarifs d'urgence imposés par le gouvernement américain sur l'acier en provenance de l'étranger. Les États-Unis sont au contraire d'avis que les pays en développement doivent effectuer des coupes substantielles dans leurs politiques agricoles jugées pour le moins trop « restrictives ».

En ce qui concerne l'Union européenne, l'objectif ultime de Pascal Lamy, le commissaire européen pour les affaires commerciales en charge des négociations pour l'UE, sera de faire fléchir les Américains sur leur position initiale tout en essayant de préserver les éléments essentiels de la politique agricole commune (PAC), dont la caractéristique essentielle demeure le « soutien interne » aux agriculteurs par le contrôle des prix. Dans la mesure où l'UE produit plus qu'elle ne consomme, le surplus est exporté à l'étranger avec une subvention à l'exportation de 2,5 milliards

de dollars²⁰. Dans le but d'arrêter aux frontières les produits agricoles à bas prix qui envahissent son marché, l'UE se trouve dans l'obligation d'imposer des tarifs à l'importation. Afin de débloquent l'impasse des négociations, les Européens offriront de réduire graduellement leurs subventions à l'exportation des produits essentiels pour les pays pauvres, d'abandonner leur politique de soutien aux prix et de maintenir un paiement direct à leurs fermiers à hauteur de 5% de la production. En contrepartie, l'UE demande aux pays en développement des sacrifices additionnels en vue de prendre en compte les très controversées « questions de Singapour ».

À l'instar de ces deux géants qui représentent à eux seuls une part substantielle du commerce agricole mondial, il s'est dessiné à Cancún un troisième pôle, le G-21, largement constitué de ce qu'on appelle communément « les pays émergents ». Ce pôle regroupera, entre autres, le Brésil, le Venezuela, l'Inde, l'Afrique du Sud, la Chine, l'Égypte, etc.²¹ Représentant plus de la moitié de la population mondiale et les deux tiers de ses agriculteurs, ces pays dénoncent les concessions agricoles proposées par les États-Unis et l'UE, jugées « trop timides ». En termes de libéralisation des échanges, ils considèrent avoir consenti d'énormes sacrifices dans le cadre de l'Uruguay Round sans pour autant avoir reçu de bénéfices appropriés. En conséquence, ces pays demandent que les produits agricoles essentiels à l'approvisionnement alimentaire et à la survie du monde rural soient exclus des négociations. À cette fin, ils exigent la réduction des subventions aux exportations et une baisse draconienne des subventions internes que les grands pays exportateurs accordent à leurs agriculteurs tout en réclamant la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde afin de contrer la pénétration sur leur territoire de produits à bas prix.

Un autre groupe, constitué autour du G-9, inclura des pays comme la Suisse, l'Islande, le Japon, Taïwan, la Corée, la Norvège, Israël, le Liechtenstein et la Bulgarie. Dès le départ, ces pays opposeront leur refus à toute ouverture totale de leurs frontières aux marchés agricoles. Dans leur optique, une formule « harmonieuse » de réductions qui prend en compte seulement quelques tarifs précis est nécessaire. « Nous ne pouvons simplement pas accepter que soit décidée à Cancún la disparition de l'agriculture suisse », déclare Joseph Deiss, ministre suisse de l'Économie.

Enfin, à l'aube du sommet, le groupe ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique), totalisant 61 membres et regroupant les pays de l'Union africaine et les pays les moins avancés (PMA), sera revitalisé. Ces pays annonceront leur alliance en vue de défendre leurs « intérêts communs » à Cancún. Reprochant aux pays riches leur approche « deux poids, deux mesures », les PMA voient

20. Voir, à ce sujet, « Preparing for a Mexican Marathon », *The Economist*, 9 septembre 2003, <www.economist.com/agenda>.

21. Depuis sa création dans la foulée du sommet de Cancún, ce groupe n'a cessé de croître en nombre. On note également la présence de l'Argentine, la Bolivie, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, Cuba, l'Équateur, l'Égypte, le Guatemala, le Pakistan, le Paraguay, le Pérou, les Philippines, le Salvador et la Thaïlande.

dans le projet de libéralisation un moyen de procéder à leur élargissement économique par l'arrêt des préférences particulières (notamment dans le cadre des accords de Lomé, devenus récemment les « accords de Cotonou »). C'est pour cette raison qu'ils ne cessent de réclamer des conditions spéciales d'accès aux marchés et refusent toute idée de traitement unique. Ces pays s'opposent également à toute nouvelle règle commerciale voulant exclure les investissements et les achats gouvernementaux. Selon eux, ces règles trop restrictives réduisent la liberté d'un pays de réguler son environnement et ses travailleurs eu égard aux lois internationales qui protègent les investisseurs étrangers. En outre, certains pays africains producteurs de coton, comme le Bénin, le Burkina Faso, le Tchad et le Mali, exigent l'élimination des subventions des pays du Nord, qui leur font perdre chaque année 250 millions de dollars américains en exportations. Ils s'opposent donc officiellement aux États-Unis, le plus gros pourvoyeur mondial de subventions cotonnières.

5.3.2. Le scénario du déjà vu

Amorcé sur un fond de protestation sociale fiévreuse et d'un antagonisme revigoré entre les pays du Nord et ceux du Sud, le sommet de Cancún sera perçu par les acteurs du libre-échange comme celui de la « dernière chance » pour la survie du système commercial global. Or, certains groupes sociaux opposés à la perspective d'une libéralisation « sauvage » des frontières commerciales voient dans le rendez-vous de Cancún une étape importante dans le processus de remise en cause de ce projet. Ainsi, les militants de la cause anti-libre-échange finiront par se transformer en « entrepreneurs politiques » auprès de certains groupes et gouvernements alliés en raffinant leur répertoire d'action, en déployant des stratégies politiques ciblées et en leur fournissant l'information indispensable à une appréciation des défis et des enjeux en présence. En tout et pour tout, les organisations non gouvernementales livreront une véritable guerre aux promoteurs du projet de libéralisation en regroupant les pays pauvres contre les positions exprimées par les Européens et les Américains. À ce titre, un rôle prééminent dans cette campagne sera dévolu à l'organisation non gouvernementale Oxfam. Cette ONG, très active dans les pays qui requièrent une assistance au développement, se présentera habilement comme l'incarnation et l'expression d'un « contre-pouvoir » citoyen²².

En effet, tout au long des cinq jours que durera le Sommet, un nombre significatif de groupes sensibles à un rééquilibrage des paramètres de gouvernance commerciale internationale se regrouperont sous le parapluie du réseau global Notre monde n'est pas à vendre et tisseront des liens organiques avec certaines délégations de pays « pauvres²³ ». Plusieurs militants

22. Losson, C. (2004). « Oxfam : Force de frappe solidaire », *Libération*, 20 janvier.

23. Voir, à ce sujet, Caramel, L. (2003). « L'ampleur des désaccords Nord-Sud met l'OMC en échec : L'influence grandissante des ONG anti-OMC », *Le Monde*, 16 septembre.

d'Oxfam établiront des contacts directs avec les officiels en leur prodiguant conseils, expertise et perspectives en vue de répondre aux questions complexes qui leur seront présentées, tout en les aidant à construire ce qu'il convient d'appeler un « front du refus²⁴ ». D'autres ONG influentes comme Public Citizen, Greenpeace, Third World Network, Focus on the Global South et le mouvement international ATTAC (Association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens) – une organisation altermondialiste créée à l'occasion d'une réunion internationale à Paris le 12 décembre 1998 –, agiront dans la même optique.

Prise d'assaut par cette nébuleuse de protestataires intéressés par les incidences négatives des accords commerciaux sur l'élargissement du déséquilibre économique mondial, la ville de Cancún sera, dès les premiers moments, le théâtre de nombreux affrontements entre des militants de la cause sociale et les forces policières mexicaines assignées au maintien de l'ordre. Selon des sources gouvernementales, plus d'un millier d'accréditations auront été attribuées aux organisations non gouvernementales. Les autorités mexicaines procéderont, pour la circonstance, à la mobilisation de plus de 20 000 policiers. La stratégie des forces de sécurité, armées de matraques, de canons à eau et de chiens policiers, sera de maintenir les protestataires – en grande partie des fermiers venus de plusieurs parties du Mexique et du monde – derrière les barricades, à plusieurs kilomètres du lieu où se déroulent les négociations. Tout comme à Seattle en 1999, la stratégie des manifestants sera principalement de faire avorter la conférence ministérielle en rendant l'accès inaccessible aux principales délégations nationales. Un militant fermier sud-coréen, Lee Kyong Hae, mettra fin à sa vie en signe de protestation et plusieurs dizaines de manifestants seront soit arrêtés soit blessés dans ces échauffourées.



Mort du manifestant Lee Kyong Hae, Cancún, 10 septembre 2003.

24. Arteta, S. (2003). « Les ONG au service des pays du Sud : Comment Céline a monté le front du refus », *Le Nouvel Observateur*, 18 septembre, n° 2028, <www.nouvelobs.com/articles/p2028/a215511.html>.

En dépit de certaines avancées mineures enregistrées lors de cette consultation intergouvernementale, les pays membres demeurent sur leurs positions dans la majorité des points en litige. En effet, au cours de ces négociations, les pays riches déposeront sur la table des négociations leur propre programme, réduisant au minimum les percées significatives dans le dossier agricole, ce qui aurait sans doute allégé les revendications de fond des pays pauvres. Pour leur part, les pays du groupe ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), soutenus par le G-21, affirmeront clairement n'avoir aucune raison de négocier quatre questions supplémentaires alors que les questions relatives à la libéralisation du commerce agricole et celles concernant l'accès aux marchés non agricoles, enjeux cruciaux des pays en développement, n'ont pas eu l'écho escompté. Un certain nombre de pays asiatiques, dont l'Indonésie, les Philippines, le Malaysia et l'Inde, se rangeront à la position des pays du groupe ACP, forçant ainsi le président du sommet, le ministre mexicain des Affaires étrangères Luis Ernesto Derbez, à constater l'absence de consensus et à procéder à l'ajournement de la conférence. Le 14 septembre 2003, après quatre jours de négociations stériles, Derbez met fin à cet exercice pénible.

Représentants gouvernementaux et acteurs de la société civile apprécieront de manière différente les facteurs qui auraient conduit au blocage enregistré à Cancún. Par exemple, le représentant américain, Robert Zoellick, attribue l'échec aux « positions rhétoriques des années 1970 » adoptées par les pays en développement. Il en profite pour signaler à ses homologues que les États-Unis vont continuer d'assumer le leadership de la libéralisation des échanges en concluant des accords bilatéraux avec des pays ou des régions qui le désirent. Tout en soulignant l'importance du système commercial multilatéral pour l'Union européenne, le commissaire européen Pascal Lamy, de son côté, pointe du doigt la structure de prise de décision de l'OMC, qu'il juge « médiévale ». Quant au ministre canadien du Commerce, Pierre Pettigrew, il jette le blâme sur l'évidence d'un « choc des cultures » entre anciens et nouveaux pays au sein d'une organisation dans laquelle on est « plus intéressé par la rhétorique que par la substance ».

Autre son de cloche, le réseau transnational Africa Trade Network souligne l'étroitesse d'esprit des dirigeants des pays riches, uniquement intéressés par « la défense de leurs intérêts dans le monde ». Pour sa part, Friends of the Earth International fait l'éloge des pays en développement pour avoir tenu tête aux lobbies des affaires et aux gouvernements, tout en jetant le blâme sur l'intransigeance de l'Union européenne vis-à-vis les préoccupations exprimées par les plus démunis de la planète. Alors que Food First voit dans l'échec de la conférence ministérielle une « victoire du peuple », l'ONG Oxfam International, de son côté, préfère mettre l'accent sur l'unité dont ont fait preuve les pays en développement. L'organisme ne manque pas de montrer son intérêt à garder le processus dans le giron de l'OMC en vue de réduire les possibilités d'une dérive vers le bilatéralisme. Dans la perspective d'Oxfam, un accord insatisfaisant vaut mieux qu'un

cadre commercial international sans règles²⁵. Enfin, Public Citizen notera dans la tournure des événements » une victoire pour la société civile globale et les pays en développement », une réminiscence de Seattle.

Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'au lendemain du rendez-vous de Cancún, une sagesse et une réserve bien gardées semblent avoir fait place à la fois au triomphalisme ambiant post-Seattle et à l'« instinct de tueur » qui avait conduit au blocage institué par les groupes sociaux lors de la grande mobilisation de 1999. Faut-il, de ce fait, mesurer la pertinence et l'étendue de l'influence politique des acteurs de la société civile uniquement à leur capacité de crucifier un enjeu hostile sur l'autel de l'opinion publique ? Car si la plupart des ONG se sont montrées satisfaites des résultats atteints à Cancún, elles redoutent tout autant le spectre d'un virage bilatéral qui pourrait s'opérer au plan de la politique commerciale de certains États, virage qui, stratégiquement et collectivement, finira par placer les pays en développement dans une position désavantageuse.

Selon Jo Dufay, de Greenpeace Canada, le succès dans l'atteinte des objectifs doit être mesuré en tenant compte de la capacité des acteurs non étatiques à établir des connexions entre le modèle de libéralisation proposé et ses répercussions sur les relations Nord-Sud et la vie des gens ordinaires, de même que sur la planète dans son ensemble²⁶. Or, il demeure que, dans le dossier commercial, les acteurs non étatiques ne sont pas parvenus à modifier le projet néolibéral puisque les actions entreprises et les moyens de mobilisation utilisés ne peuvent mener à un consensus étatique. L'enjeu demeure, encore et toujours, de découvrir le moyen qui permettra aux pays qui se situent en marge de la globalisation de modifier la dynamique des relations commerciales internationales. En ce sens, il serait peut-être approprié de soutenir que les ONG ont échoué à Cancún puisque les actions entreprises ont conduit à une situation beaucoup moins favorable à l'intégration des économies des pays en développement dans l'économie globalisée²⁷.

CONCLUSION

En fin de compte, l'analyse des effets de ces diverses actions mobilisatrices laisse suggérer que l'atteinte des objectifs anticipés par les acteurs non étatiques dans les négociations commerciales multilatérales amène à s'interroger sur la complexité du système de gouvernance commerciale multilatérale. À ce sujet, certains auteurs ont très justement soutenu l'idée

25. Justine Lesage, directrice des communications d'Oxfam Québec. Entrevue réalisée le 16 février 2004 à Montréal.

26. Jo Dufay, directrice exécutive de Greenpeace Canada. Communication et échange de points de vue avec l'auteur. Montréal, le 10 mars 2004.

27. Jason Potts, coordonnateur, International Institute for Sustainable Development (IISD). Entretien avec l'auteur réalisé à Montréal le 5 mars 2004.

qu'il est plus que nécessaire de se concentrer sur la nature des interactions entre les institutions internationales et les groupes de la société civile afin de comprendre la forme et le contenu de la gouvernance globale²⁸. Car les forces sociales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières des États, permettent de déterminer la nature de l'ordre international et de son organisation. Néanmoins, les mécanismes institutionnels susceptibles d'encadrer la participation concrète des acteurs non étatiques dans le mouvement de gouvernance commerciale globale demeurent très faibles²⁹. Comme nous l'avons vu, si l'OMC permet aux organisations non gouvernementales d'« assister » aux débats en cours au sein de l'organisation, cette invitation ne leur octroie pas pour autant le droit d'« observer » les travaux relatifs aux négociations.

De plus, la possibilité pour les ONG de soumettre des mémoires aux tables de règlement des différends, en qualité d'amis de la Cour (*amicus curiae*), soulève encore et toujours de nombreuses objections de la part des pays membres. Une telle éventualité est le plus souvent sujette à des contingences de nature politique plutôt que juridique. Le fait est que certaines organisations non gouvernementales sont encore largement perçues comme des représentants d'intérêts spécifiques qui parlent pour un segment de la population plutôt que comme des entrepreneurs de politique. Et quand ces intérêts entrent en collision avec les prémisses du modèle de libéralisation en cours, les acteurs étatiques ont le plus souvent recours à la fermeture des canaux de participation politique. En revanche, quand certaines ONG véhiculent un discours d'apaisement qui avoisine les éléments de base de la rhétorique néolibérale, les canaux de communication s'ouvrent. Il n'est donc pas surprenant que les ONG qui représentent les intérêts du secteur des affaires et des corporations transnationales travaillent souvent de concert avec les gouvernements en vue d'influencer la position de ces derniers dans les négociations multilatérales commerciales³⁰, une proximité dont beaucoup d'autres ONG qui articulent un contre-pouvoir citoyen ne bénéficient pas. En ce sens, certaines considérations relatives à l'environnement politique et à la nature de l'enjeu demeurent essentielles quand il s'agit de déterminer le degré d'intégration des acteurs de la société civile dans la communauté de politique des institutions internationales.

28. O'Brien, R., A.M. Goertz, J.A. Scholte et M. Williams (dir.) (2000). *Contesting Global Governance: Multilateral Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 207.

29. Cameron, J. et J. Campbell (2002). « A Reluctant Global Policy-maker », dans R.E. Steinberg (dir.), *The Greening of World Trade Law: International Trade Organizations and Environmental Issues*, Lanham, Rowman and Littlefield, p. 23.

30. Ce rôle influent joué par les ONG du milieu des affaires a été démontré, entre autres, par Susan Sell dans son étude sur les acteurs évoluant dans le cadre de la mondialisation des droits de la propriété intellectuelle. Voir, à ce sujet, Sell, S.K. (1999). « Multinational Corporations as Agents of Change: The Globalization of Intellectual Property Rights », dans V. Haufler, T. Porter et C.A. Cutler, *Private Authority and International Affairs*, New York, SUNY Press.

CHAPITRE

6

Retour vers le futur Processus de sécurisation en Amérique du Nord et mouvements transnationaux

L'optimisme transnational retrouvé lors des joutes successives engagées contre le projet néolibéral, aussi bien à Seattle qu'à Cancún, subit actuellement une pression additionnelle. Pour comprendre cette situation, il faut intégrer à l'analyse les événements qui ont entouré les attaques terroristes survenues le 11 septembre 2001 sur le territoire des États-Unis et rendre compte de leurs manifestations concrètes sur le mouvement amorcé vers la libéralisation de l'espace transnational nord-américain. À la faveur de ces événements, en effet, un ensemble de mesures coercitives seront adoptées par les États libéraux démocratiques dans le but de répondre aux défis relatifs à la sécurité nationale de l'après-11 septembre. Outre la décision de resserrer les mécanismes de contrôle social et de surveillance, plusieurs s'évertueront à imposer un encadrement plus restrictif aux mouvements transnationaux des personnes et des biens. La tendance à octroyer aux autorités étatiques le pouvoir de se réappropriier l'espace transnational, tendance

démontrée par plusieurs pays, contribue à limiter considérablement les axes transnationaux sur lesquels repose le dessein transnational des acteurs non étatiques. Cette résurgence du facteur sécuritaire dans l'orbite du transnationalisme indique que les mouvements transnationaux rentrent désormais dans une phase de gel conjoncturel et remet à l'avant-plan les nombreux paradoxes du libéralisme contemporain.

Il ne fait aucun doute que l'étude des répercussions de la globalisation de l'économie et celle de la problématique de la transnationalisation des acteurs non étatiques connaissent une phase de réappréciation critique à la lumière des enjeux relatifs à la sécurité des États. L'apparition de nouvelles menaces transnationales, exacerbées par la montée du terrorisme international et la croissance phénoménale des flux migratoires, rend de plus en plus complexes les paramètres sur lesquels repose le lien positif entre commerce et sécurité. En raison d'une concurrence économique accrue, engendrée par la mondialisation des marchés et facilitée par les nouvelles technologies de l'information et des communications, les États cherchent à protéger les renseignements économiques des corporations contre l'espionnage industriel et commercial des nations rivales. Ainsi, les préoccupations découlant de la sécurité informatique et du cyberspace, de même que les effets de l'expansion transnationale du crime organisé, représentent des problèmes répandus et récurrents. Notons également que les vagues d'attentats terroristes qui ont secoué plusieurs capitales occidentales ne cessent d'amplifier la perception des ramifications négatives de la globalisation sur la sécurité intérieure et extérieure des États. Ce contexte international, issu de l'après-11 septembre 2001, inaugure une interprétation de la libéralisation comme une source d'inquiétude et de danger.

Ces changements sont pour le moins significatifs, car non seulement ils orientent les politiques étatiques vers la prise en compte de ce qu'il convient d'appeler les « effets inattendus » de la globalisation, mais ils invitent encore à une re-conceptualisation de cette dernière à l'aune des contraintes et impératifs de sécurité. Si, au cours des années précédentes, les politiques de promotion du néolibéralisme ont placé la libéralisation des échanges au rang d'instrument permettant d'atteindre les objectifs longtemps anticipés en matière de paix et de sécurité internationale, aujourd'hui la perspective prônant un néolibéralisme de type sécuritaire s'installe de plus en plus dans l'imaginaire des décideurs politiques. Cette nouvelle vision du libéralisme réintroduit la sécurité comme le moteur de l'entreprise de libéralisation. Plusieurs États adoptent, dans cette optique, des mesures et instruments qui visent à « sécuriser la globalisation », à réduire les facteurs de risque qui y sont associés et à écarter la probabilité d'un scénario de « ni commerce ni sécurité ». Les outils qui concernent la régulation des flux transnationaux des biens et des personnes sont en ce sens multipliés, et les contrôles aux frontières accélérés. D'une politique axée sur la facilitation des flux

commerciaux, on est donc passé à la mise en place de stratégies ciblant les menaces à la sécurité. Comme l'observe Thomas Biersteker (2003), «les frontières sont de retour avec un esprit de vengeance¹».

6.1. STRATÉGIES ET POLITIQUES DE SÉCURISATION : FONDEMENTS, BILAN ET PERSPECTIVES

Les diverses interrogations que soulève la problématique de sécurité dans le cadre du projet de globalisation néolibérale invitent à appréhender le phénomène hors du cadre conventionnel de la sécurité. Ici, le concept de sécurisation, tel que développé au sein de l'École de Copenhague, apporte un éclairage pertinent. Il en est de même de la perspective empruntée par Didier Bigo, qui fait état des pratiques des agences de sécurité dans la lutte au terrorisme international. En temps que nouveau corpus de recherche, la sécurisation construit un scepticisme mesuré à l'endroit de la conception traditionnelle de sécurité. Les auteurs qui naviguent autour de ce corpus appréhendent la sécurité comme résultant d'une lutte de pouvoir en attribuant au concept de sécurisation une valeur discursive. Pour eux, une question ou un enjeu quelconque n'est pas intrinsèquement de l'ordre sécuritaire. L'objet le devient seulement et en raison du fait qu'il a intégré le registre de ce qui fait partie de la «sécurité²». Il appartient à l'État de procéder à l'inscription d'un enjeu politique dans le registre sécuritaire. L'État le fait par le biais d'un processus dit de «sécurisation». L'enjeu est alors présenté comme une menace existentielle qui justifie l'emploi de mesures extraordinaires pour l'endiguer. L'État déplace alors la politique au-delà des règles normales du jeu en s'arrogeant le droit d'utiliser tous les moyens nécessaires et exceptionnels pour assurer la sécurité de ses citoyens. Dans l'approche de sécurisation, l'insécurité devient tout simplement un produit à la fois des discours et des politiques de sécurité³.

-
1. Biersteker, J.T. (2003). «The Rebordering of North America? Implications for Conceptualizing Borders after September 11», dans P. Andreas et T.J. Biersteker (dir.), *The Rebordering of North America*, New York, Routledge, p. 159.
 2. Sur l'École de Copenhague, voir Waever, O. (2004) «Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New Schools in Security Theory and Their Origins between Core and Periphery», texte présenté à la réunion annuelle de l'Association des études internationales, Montréal, 17-20 mars; Buzan, B. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 239 p.; Waever, O. (1995). «Securitization and Desecuritization», dans R.D. Lipschutz (dir.), *On Security*, New York, Columbia University Press, p. 46-86. Pour une critique de l'École de Copenhague, voir Williams, M.C. (2003). «Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics», *International Studies Quarterly*, vol. 47, p. 511-531; voir également McLeod, A. (2004). «Les études de sécurité: du constructivisme dominant au constructivisme critique», *Cultures et conflits*, n° 54, p. 13-51.
 3. C'est la perspective dans laquelle s'inscrit Didier Bigo, lequel focalise ses interrogations sur les acteurs et insiste sur l'importance du rôle joué par les professionnels de la sécurité (policiers, militaires, agences de renseignements, etc.). Pour une mise à jour,

Appréhender la sécurité ou l'insécurité permet une analyse plus nuancée et plus approfondie du processus de sécurisation de la sphère publique qui est à l'œuvre en Amérique du Nord et dans d'autres pays. L'ensemble des mesures de sécurité et de surveillance adoptées par ces pays traduit un net transfert du balancier de la sphère citoyenne vers celle de la puissance étatique. Plusieurs sont d'avis que ces mesures exceptionnelles tendent à fragiliser le nécessaire équilibre entre les exigences de sécurité et les acquis en matière de liberté dans les sociétés démocratiques. À ce sujet, la tendance visant à restreindre certaines parcelles de liberté dont jouissent normalement les citoyens, voire les immigrants, au nom de la sécurité nationale, est devenue une partie intégrante du paysage politique tant au Canada qu'aux États-Unis⁴. Dans la mesure où l'État régulateur fait de la «sécurisation», ou mieux de la surveillance de la société, sa principale stratégie de gouvernance, le modèle sécuritaire établi et les politiques adoptées renforcent les incursions étatiques répétées dans l'univers des droits et libertés. Comme le note Kanishka Jayasuriya, le virage actuel opéré vers un type d'État transnational basé sur la loi et l'ordre expose la position précaire de l'idéologie des libertés civiles⁵.

En ce qui a trait à la société canadienne, on peut noter qu'avant l'avènement du nouveau millénaire, très peu d'indices laissaient présager que les autorités en place allaient effectuer un virage aussi marqué au plan de la politique de sécurité et de surveillance du pays. Car pendant plusieurs décennies, le spectre du communisme, ajouté à l'escalade de la guerre froide, a largement contribué à articuler le paradigme de sécurité dans lequel coopéraient la plupart des pays industrialisés occidentaux⁶. Cependant, avec la chute des gouvernements communistes dans plusieurs pays de l'Europe de l'Est et la fin des hostilités idéologiques entourant la guerre froide en 1989, plusieurs gouvernements ont entrepris de réorienter graduellement leur politique de sécurité, allant même jusqu'à l'abolition de la conscription, en passant par la réduction des dépenses militaires.

Si les États libéraux démocratiques occidentaux ont cru nécessaire de procéder à l'adoption de politiques qui mettent l'accent sur la primauté de la sécurité et rétablissent la surveillance des frontières, c'est en partie en raison

voir Bigo, D. (2005). «La mondialisation de l'(in)sécurité? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation», *Cultures et conflits*, n° 58, p. 53-100.

4. Keeble, E. (2005). «Immigration, Civil Liberties, and National/Homeland Security», *International Journal*, vol. 60, n° 2, p. 359-372.
5. Jayasuriya, K. (2002). «9/11 and the New "Anti-Politics" of "Security"», *Social Science Research Council, After September 11 Archive*, <www.ssrc.org/set11/essays/jayasuriya_text_only.htm>, page consultée le 4 juin 2004.
6. Pour une perspective historique sur la politique de sécurité canadienne, se référer à Whitaker, R. et G. Marcuse (1994). *Cold War Canada: The Making of a National Insecurity State, 1945-1957*, Toronto, University of Toronto Press, 511 p.; Kinsman, G., D.K. Buse et M. Steedman (dir.) (2000). *Whose National Security? Canadian State Surveillance and the Creation of Enemies*, Toronto, Between the Lines, 293 p.

du changement de perspectives intervenu dans les relations bilatérales avec les États-Unis. En effet, les autorités politiques américaines, interpellées par les attentats terroristes du 11 septembre, ont rapidement procédé à la mise en place d'un ensemble de mesures qui propulsent la sécurité nationale à l'avant-plan. Faut-il rappeler, à ce sujet, qu'avant les événements du 11 septembre, la politique américaine suivait une orientation résolument interne laissant présager une inclination vers un retour à l'isolationnisme ? L'administration américaine fraîchement dévolue au républicain George W. Bush, arrivé aux commandes en janvier 2001, a mis le cap sur sa promesse de réduire les impôts des citoyens, de changer les institutions de base de la société telles que l'éducation, la sécurité sociale et l'accès à la santé, ainsi que de parvenir à une nouvelle politique énergétique nationale.

Les priorités canadiennes, largement inspirées par des demandes sociales internes et définies par le régime libéral en place depuis 1993, sont quant à elles orientées vers des efforts visant la modernisation de l'économie par l'innovation, l'expansion du commerce international, la création d'une société plus inclusive à la suite d'un surplus fiscal, la protection de l'environnement ainsi que la recherche d'une nouvelle voie pour le Canada dans le monde⁷. Dans ses relations avec les États-Unis, la question omniprésente du bois d'œuvre, le plan Bush pour un *Pacte énergétique continental* de même qu'un ensemble de questions collatérales relatives à la sécurité frontalière et à l'immigration illégale absorbent les discussions bilatérales entre les deux voisins.

Néanmoins, après les attaques du 11 septembre, les autorités américaines procéderont rapidement au diagnostic de ce qui constitue désormais leur vulnérabilité présente et future. Cette vulnérabilité sera largement perçue comme liée, entre autres, à la porosité des frontières, aux généreuses politiques d'entrée sur le territoire, aux violations des termes et conditions de cette entrée et, bien sûr, à la facilité avec laquelle les immigrants provenant du Moyen-Orient franchissent les frontières⁸. Autrement dit, une plus grande attention sera consacrée à des questions qui relèvent de la sécurité intérieure du pays. C'est ainsi que dès les premières heures suivant ces attaques, le gouvernement américain appelle à un renforcement des inspections frontalières et met l'accent sur la nécessité de « sécuriser les frontières⁹ ». Plus de ressources seront attribuées au contrôle frontalier ainsi qu'à la consolidation et à la réorganisation du Département de la sécurité intérieure (Homeland Security). Avec l'adoption de la *Patriot Act*, le pays

7. Doern, B.G. (2002). « The Chrétien Liberals' Third Mandate: The Security Aftermath and National Priorities », dans B.G. Doern (dir.), *How Ottawa Spends 2002-2003: The Security Aftermath and National Priorities*, Toronto, Oxford University Press, 256 p., p. 6.

8. Tirman, J. (2004). « The Movement of People and the Security of States », dans J. Tirman (dir.), *The Maze of Fear: Security and Migration after 9/11*, New York, The New Press, p. 2, p. 1-16.

9. Sur le renforcement des frontières, voir Andreas, P. (2003). « Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century », *International Security*, vol. 28, n° 2, p. 78-111.

institutionnalisera tous ces nouveaux dispositifs et mécanismes. Le gouvernement requerra aussi de ses voisins canadien et mexicain un engagement sans équivoque aux efforts de guerre contre le terrorisme international et à la construction d'un périmètre de sécurité nord-américain.

Le Canada, en raison de sa proximité avec les États-Unis et de la capacité des priorités américaines à supplanter le projet politique canadien, doit normalement s'assurer qu'une bonne partie de ses énergies est consacrée aux événements qui se déroulent à Washington¹⁰. L'intégration accrue de l'économie canadienne à celle de son voisin américain et la nécessité de préserver le passage des marchandises à la frontière qui sépare les deux pays constituent autant de facteurs de nature à rendre le Canada vulnérable aux demandes américaines de sécurité¹¹. À partir de cette situation, un nouvel environnement sécuritaire se précise en Amérique du Nord, où s'installe un contexte transnational d'exception. Le gouvernement canadien, en réponse à cette nouvelle donne, prendra de plus en plus l'initiative de procéder, de manière exceptionnelle, au resserrement du cadre normatif du rapport entre l'État et les citoyens de même qu'à celui des mouvements transnationaux des personnes.

Dans le même ordre d'idées, la question de la sécurité frontalière entre les deux pays occupera une part significative de leur programme gouvernemental. Car le gouvernement américain a, à plusieurs reprises, attiré l'attention des autorités canadiennes sur la porosité de la frontière canadienne. Il ne rate d'ailleurs pas la moindre occasion de qualifier la frontière canadienne de « risque à la sécurité », notamment à la suite de l'affaire Amhed Ressam¹². Mais la pertinence d'établir un périmètre de sécurité commun, qui inclurait, entre autres, une certaine harmonisation des politiques de sécurité et d'immigration entre le Canada et les États-Unis après le 11 septembre et transférerait le pouvoir de décision à un niveau trans-étatique, reste un sujet tabou au Canada, surtout pour les secteurs traditionnellement nationalistes qui anticipent une érosion trop grande de la souveraineté canadienne¹³.

10. Hart, M. et B. Tomlin (2002). « Inside the Perimeter: The US Policy Agenda and Its Implications for Canada », dans G.B. Doern (dir.), *How Ottawa Spends 2002-2003: The Security Aftermath and National Priorities*, Toronto, Oxford University Press, 256 p., p. 64.

11. Roach, K. (2003). *September 11: Consequences for Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 272 p., p. 17. Dans cet essai, Kent Roach soutient également le point de vue selon lequel le maintien d'une frontière ouverte avec les États-Unis est nécessaire au maintien de la prospérité canadienne.

12. Ahmed Ressam est un ressortissant algérien intercepté le 14 décembre 1999 à la frontière entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington avec une voiture contenant des explosifs et qui, plus tard, fut reconnu coupable de complot pour faire sauter l'aéroport de Los Angeles durant les festivités du passage à l'an 2000 aux États-Unis.

13. Soulignons toutefois que vers la fin de l'année 2002, par exemple, le Comité des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des Communes, répondant aux critiques américaines, avait pris position en faveur de l'établissement d'un périmètre de sécurité nord-américain et d'une union douanière avec les États-Unis et le Mexique dans le but à la fois de revigorer le statut diplomatique diminué du Canada et

C'est ainsi que le 12 décembre 2001, le Canada et les États-Unis signent la *Déclaration du Canada et des États-Unis sur la frontière intelligente*¹⁴. Parmi la panoplie de mesures retenues dans le cadre du « Plan d'action pour la création d'une frontière sûre et intelligente » entre les deux pays, on note, entre autres : l'établissement de nouvelles équipes intégrées de la police des frontières ; l'établissement d'équipes conjointes d'agents des douanes ; la mise au point d'une carte d'identification biométrique pour les résidents permanents ; le contrôle approfondi des réfugiés et demandeurs d'asile ; la coordination des politiques relatives aux visas ; l'information préalable sur les passagers et les dossiers des passagers se rendant dans l'un ou l'autre pays et présentant un « risque élevé¹⁵ » ; l'établissement conjoint de bases de données automatisées compatibles sur l'immigration ; l'intégration des services de renseignement ; des procédures de déportations conjointes, etc.¹⁶ De leur côté, les gouvernements mexicain et américain concluent, en mars 2002, un plan de partenariat frontalier basé sur le modèle conclu précédemment par les États-Unis et le Canada. Quelques semaines plus tard, les États-Unis mettent de l'avant une structure organisationnelle de défense commune des trois partenaires, nommée Commandement Nord.

Dans la même ligne, le 24 décembre 2001, la loi canadienne contre le terrorisme, dite *Loi antiterroriste* (Loi C-36), entre en vigueur¹⁷. Elle vise à identifier, à poursuivre et à punir les terroristes ; à fournir de nouveaux outils aux organismes canadiens de sécurité nationale et d'exécution de la loi afin de leur permettre de mener des enquêtes plus facilement ; à détecter et à prévenir le financement d'activités terroristes. Cette nouvelle loi étend et institutionnalise l'usage de « preuves secrètes » devant être utilisées dans des « procès secrets ». Elle renforce l'autorité ministérielle de délivrer des

de rehausser le commerce, la sécurité et l'intégration nord-américaine. Sur ce passage, voir Adelman, H. (2004). « Governance, Immigration Policy, and Security : Canada and the United States post 9/11 », dans J. Tirman, *The Maze of Fear: Security and Migration after 9/11*, New York, The New Press, p. 116, p. 109-130.

14. Le concept de frontière intelligente n'est pas nouveau dans le paysage bureaucratique canadien. Au fait, il semble avoir été une politique longtempes étudiée par les autorités canadiennes concernées comme stratégie possible pour protéger les deux pays qui partagent la frontière contre la montée du terrorisme. Le 11 septembre 2001 semble l'avoir définitivement consacré comme un scénario plausible et approprié dans les circonstances. Selon André Donneur et Valentin Chirica, le concept de frontière intelligente a été lancé pour la première fois le 30 juin 1996, au cours de la conférence ministérielle du G-8 sur le terrorisme à Paris, par la ministre canadienne du Revenu national, Jane Stewart. Voir à ce sujet, Donneur, A. et V. Chirica (2004). « Immigration et sécurité frontalière : Les politiques canadienne et américaine et la coopération bilatérale », dans A. Legault, *Le Canada dans l'orbite américaine : La mort des théories intégrationnistes ?*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 162 p., p. 15-40.
15. Emboitant le pas aux États-Unis, le ministre des Transports Jean Lapierre annonçait que le gouvernement du Canada avait décidé d'établir dès 2006 « une liste noire de passagers aériens indésirables qui pourraient menacer la sécurité du pays ». Voir, à ce sujet, Morissette, N. (2005). « Le Canada aura sa liste noire », *La Presse*, 6 août.
16. White House (2002). *Office of Homeland Security*, communiqué de presse, 7 janvier.
17. Ministère de la Justice, *Points saillants de la loi antiterroriste*, <Canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_27787.html>, consulté le 5 novembre 2004.

«certificats de sécurité¹⁸». Elle modifie également plusieurs autres textes législatifs dont ceux relatifs au renseignement de sécurité, aux secrets officiels ou encore à la protection de l'information. En somme, elle constitue le fondement législatif des divers pôles qui encadrent l'État de sécurité nationale.

Une nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* voit le jour au pays le 28 juin 2002. Cette loi octroie aux autorités publiques le pouvoir, entre autres, de procéder à l'expulsion rapide des «personnes à risque» (c.-à-d. celles qui représentent une menace en matière de sécurité), de soustraire ces personnes au processus leur donnant accès au système de détermination du statut de réfugié et de mettre en place des mécanismes perfectionnés qui facilitent la surveillance des mouvements illégaux à la frontière¹⁹. De plus, en 2003, Citoyenneté et Immigration Canada procède à l'élaboration de la Stratégie des frontières multiples. L'objectif est d'élargir le contrôle des entrées en obtenant des informations préalables sur les voyageurs et en filtrant tous ces derniers avant qu'ils ne gagnent l'Amérique du Nord. Ainsi le concept de «frontière» s'élargit à tout point où il est possible de vérifier l'identité du voyageur. On établit alors un lien entre l'individu, les documents et tous les renseignements disponibles le long de l'itinéraire suivi par l'intéressé²⁰.

Les États-Unis et le Canada procèdent également à la signature, le 30 août 2002, d'une *Entente sur les pays tiers sûrs* visant principalement à gérer, de manière conjointe, «l'afflux des demandeurs d'asile» entre les deux pays. Par l'entremise de cette entente, entrée en vigueur le 29 décembre 2004, le gouvernement canadien détient le pouvoir discrétionnaire de refouler tous les demandeurs d'asile qui arrivent à ses frontières terrestres en provenance des États-Unis. Après la création, le 12 décembre 2003, du portefeuille de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada, la *Loi sur la sécurité publique* adoptée en mai 2004 clôt cette nouvelle armature législative de sécurité.

18. Le certificat de sécurité permet la déportation hors du Canada des résidents permanents, des réfugiés et des visiteurs temporaires sans examen judiciaire substantiel. Selon J. Gratl, il introduit un processus judiciaire dépouillé des sauvegardes procédurales qui, normalement, justifient l'exercice du pouvoir exécutif et judiciaire dans un État démocratique, notamment le droit à l'examen de la preuve, le droit à un procès public, le droit de contre-examiner son accusateur et le droit à un appel. Pour une revue approfondie à ce sujet, Gratl, J. (2005). *Security Certificates*, British Columbia Civil Liberties Association, janvier, <www.bccla.org>, page consultée le 15 août. Voir également Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles (2004). *Sécurité et stratégie antiterrorisme: Répercussions sur les droits, les libertés et la démocratie*, rapport et recommandations en matière politique, Ottawa, avril.

19. Pour en savoir plus sur cette loi, voir Citoyenneté et Immigration Canada, *Loi sur l'immigration et le statut de réfugié*, <www.cic.gc.ca/francais/lipr>, consulté le 5 novembre 2004.

20. Citoyenneté et Immigration Canada (2003). *Sécurité publique et antiterrorisme*, rapport final, <www.cic.gc.ca/francais/recherche-stats/evaluation/securite-publique.html>, consulté le 3 octobre 2006.

De toute évidence, ces nouveaux instruments encadrent la politique étatique de «sécurisation» des mouvements transnationaux, individuels ou collectifs, matériels ou symboliques. Instaurés au nom de valeurs nationales et étatiques en danger, de tels aménagements rapides du cadre sécuritaire sont de nature à établir dans l'imaginaire collectif un type de «société du risque²¹» et de contrôle, voire une «gouvernementalité par l'inquiétude²²». Pour appréhender l'environnement actuel, Robert Keohane utilise l'expression de «libéralisme de la peur», expression empruntée à la philosophe Judith Shklar²³. En effet, Shklar, marquée par le contexte des dérives du nazisme, est d'avis que «le premier droit est celui d'être protégé contre la crainte de la cruauté²⁴». Comme Shklar, Keohane croit que le libéralisme de la peur s'applique plus que jamais aujourd'hui à notre situation, car il s'agit d'un contexte qui appelle au rôle protecteur d'un État qui fait face à la «globalisation de la violence informelle». «Personne ne doit douter du fait que les règles du jeu ont changé», martèle le premier ministre de la Grande-Bretagne, Tony Blair, en présentant à la presse une série de mesures draconiennes pour lutter contre le terrorisme dans la foulée des attentats de Londres perpétrés les 7 et 21 juillet 2005 par des terroristes d'obédience islamiste.

Au fait, ce ne sont pas seulement les règles du jeu qui ont changé, mais les conditions dans lesquelles s'exerce le jeu démocratique lui-même. Car la montée des préoccupations en matière de sécurité non seulement affecte le potentiel transnational des acteurs non étatiques, mais signale du même coup la fin de l'ère transnationale. Dans l'environnement de sécurité post-11 septembre, les relations entre État et société sont plus que jamais modelées sous les projecteurs de ce que Davina Bhandhar identifie comme «une nouvelle normalité²⁵». Citoyens et non-citoyens sont désormais organisés, contrôlés et assujettis à de nouvelles formes de surveillance étatique qui traduisent un processus de «re-normalisation» de la citoyenneté. Il s'agit d'un processus qui rétablit les pouvoirs exceptionnels et souverains de l'État national et par lequel ce dernier redéfinit arbitrairement les termes de l'appartenance à la communauté politique et les privilèges généralement attribués au statut de citoyen. Cette poussée vers la sécurisation des

21. Sur la notion de société du risque, voir Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, Sage; Beck, U. (1999). *World Risk Society*, Cambridge, Polity Press.

22. Bigo, D. (1998). «Sécurité et immigration: Vers une gouvernementalité par l'inquiétude?», *Cultures et conflits*, n° 31-32, p. 13-38.

23. Keohane, R. (2002). «The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the "Liberalism of Fear"», dans C. Calhoun, P. Price et A. Timmer (dir.), *Understanding September 11*, New York, Norton.

24. Shklar, J. (1998). «The Liberalism of Fear», dans S. Hoffman et J. Shklar, *Political Thoughts and Political Thinkers*, Chicago, University of Chicago Press, 402 p., p. 3-21.

25. Bhandhar, D. (2004). «Renormalizing Citizenship and Life in Fortress North America», *Citizenship Studies*, vol. 8, n° 3, p. 261-278.

mouvements transnationaux réinstalle les promesses libéral-démocratiques dans un paradoxe complexe, ce que j'appelle le paradoxe libéral du nouveau millénaire. Comment se présente ce paradoxe ?

En effet, les acteurs de la libéralisation néolibérale, et en particulier les gouvernements, se retrouvent aujourd'hui contraints de faciliter la libéralisation des flux commerciaux tout en devant répondre à la nécessité de sécuriser les mouvements transnationaux dans un contexte de prévalence de nouvelles menaces à la sécurité qui illustrent la vulnérabilité des frontières. Cette nouvelle normalité correspond à la montée de nouvelles formes d'exceptionnalisme au sein des démocraties libérales²⁶. En ayant recours à des actes souvent empreints d'un caractère exceptionnel, les gouvernements de tradition libérale-démocratique contournent les effets restrictifs que la règle de droit et de représentation démocratique pourraient avoir sur l'exercice arbitraire du pouvoir. Selon Peter Nyers, l'usage de ces procédés exceptionnels illustre un paradoxe central de la vie politique moderne : la loi peut être suspendue dans le but de préserver l'État et son système de droit d'un danger interne ou externe grave²⁷. Les mesures de sécurité prises pour répondre à la violence et protéger les démocraties libérales peuvent tout aussi bien contribuer à miner ces dernières, car leur caractère exceptionnel met en péril le niveau minimal d'égalité et de liberté que la règle de droit garantit et qui constitue un préalable essentiel à l'expression libérale démocratique de la volonté du peuple²⁸.

La nouvelle rhétorique néolibérale s'inscrit une fois pour toutes dans une dynamique sécuritaire. À ce sujet, on peut observer que les mesures de renforcement frontalier prises après le 11 septembre sont devenues « une nouvelle forme d'entrave au commerce ». Désormais soumis à un impératif de maintien de l'ordre, le processus d'intégration nord-américaine est en train de subir un rétrécissement sans précédent des artères de transport qui lui fournissent normalement sa vitalité²⁹. Les gens d'affaires se plaignent surtout des retards causés par les opérations de contrôle aux frontières. Alors que l'adoption des mécanismes relatifs à la frontière intelligente devait accélérer le processus, on estime que le temps de vérification des cargaisons de marchandises a augmenté de 200 %, passant de 45 secondes à plus de 2 minutes et 15 secondes par camion à la fin de 2004. De plus, dans

26. Sur l'état d'exception ou l'état d'urgence, se référer à Schmitt, C. (1985). *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Cambridge, MIT Press ; Agamben, G. (2003). *L'état d'exception*, Paris, Seuil.

27. Nyers, P. (2006). « The Accidental Citizen: Acts of Sovereignty and (un)Making Citizenship », *Economy and Society*, vol. 35, n° 1, p. 22-41.

28. Huysmans, J. (2004). « Minding Exceptions: The Politics of Insecurity and Liberal Democracy », *Contemporary Political Theory*, n° 3, p. 321-341, p. 327.

29. Andreas, P. (2003). « Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century », *op. cit.*, p. 93.

une étude à ce sujet, la Chambre de commerce de l'Ontario estime que les délais d'attente à la frontière représentent un manque à gagner de 13,6 milliards de dollars pour les économies canadienne et américaine réunies³⁰.

Il reviendra alors aux décideurs régionaux de trouver des formules bureaucratiques afin de rééquilibrer les exigences de sécurité avec l'impératif de libéralisation et de mieux articuler les dogmes de la libéralisation commerciale à travers le prisme sécuritaire. Des mécanismes seront instaurés afin d'apporter une réponse aux enjeux et défis contemporains du libéralisme tout en faisant du programme de sécurisation transnationale un élément central de cette politique. Dans quelle mesure le projet étatique de sécurisation est-il de nature à s'acquitter des promesses néolibérales de libéralisation? Que signifie l'initiative gouvernementale d'articulation des dogmes de la libéralisation commerciale à travers le prisme sécuritaire pour les perspectives transnationales des acteurs non étatiques? C'est dans cette optique que l'adoption du partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité mérite un judicieux détour.

6.2. LA PRODUCTION DU NÉO-LIBRE-ÉCHANGISME SÉCURITAIRE

Le traité de libre-échange nord-américain devait en principe donner le ton à un processus d'intégration économique susceptible de préparer l'espace nord-américain à affronter les défis de compétitivité imposés par la constitution des blocs régionaux et la mondialisation des marchés. Perçu à l'époque comme le prélude à un approfondissement des relations commerciales entre les trois pays et comme le levier indispensable à un accroissement de leur bien-être collectif, l'établissement du libre-échange en Amérique du Nord a largement contribué, pour les défenseurs de ce traité, au renforcement du degré d'interconnexion des trois économies par la réduction des barrières commerciales, la stimulation des investissements, la facilitation des interactions commerciales entre les citoyens des trois pays. De plus, il aura impulsé les signaux favorables à la transition démocratique au Mexique³¹. Loin de ce portrait rose et irrémédiablement optimiste de la situation, l'évidence révèle que l'ALENA, en dépit de sa courte histoire, présente un bilan peu reluisant au plan de ses résultats économiques et sociaux. Au cœur des facteurs qui conduisent à cette inertie nord-américaine figurent, entre autres, le changement radical des paramètres dans les relations internationales

30. Voir, sur ces différents points, Coalition for Secure and Trade-efficient Borders (2005). *Rethinking Our Borders; A New North American Partnership*, juillet. La coalition regroupe, entre autres, trois grandes associations patronales canadiennes: l'Association canadienne des manufacturiers et exportateurs, la Chambre de commerce du Canada et la Fédération canadienne des entreprises indépendantes. Cf. <www.cfib.ca/legis/national/pdf/5287.pdf>, consulté le 30 novembre 2006.

31. Sur ce point, voir Weintraub, S. (2004). *NAFTA's Impact on North America: The First Decade*, Washington, Center for Strategic and International Studies.

proprement dites et des déterminants de la compétitivité à l'échelle globale. Ces deux indices ont considérablement évolué depuis la mise en vigueur de l'accord, ce qui aurait contribué, selon les promoteurs de l'ALENA, à assombrir les gains réels anticipés.

Les faits tendent à corroborer une telle appréciation des choses. En effet, vers la fin des années 1990, plusieurs économies émergentes ont commencé graduellement à tirer profit de la nouvelle logique compétitive instaurée par le mouvement vers la globalisation des marchés. Parmi ces nouveaux acteurs de l'économie de marché, on compte notamment des pays comme la Chine, le Brésil et l'Inde. Fait significatif, ces pays réussissent aujourd'hui à accaparer une part significative de la richesse mondiale. En très peu de temps, ils sont devenus partie prenante de la chaîne de l'offre globale de services et de la production manufacturière en misant sur de nouvelles stratégies de croissance axées principalement sur la disponibilité d'une main-d'œuvre à bon marché, la sous-traitance, la production *off-shore* et la maîtrise des technologies de pointe. L'ascension fulgurante de ces pays aura des conséquences significatives sur la distribution des ressources et des parts de marché dans le monde et sur la compétitivité nord-américaine en particulier. Plusieurs croient que l'augmentation du nombre d'acteurs prépondérants dans l'économie globale a un effet déstabilisateur pour le bloc nord-américain³². Parallèlement, depuis les événements du 11 septembre 2001, les relations entre les trois pays signataires de l'ALENA se détériorent de façon alarmante, en raison de l'unilatéralisme exacerbé des États-Unis et de l'importance que ce pays accorde aux enjeux de sécurité, tant au plan national qu'international.

Résolu à réduire sa vulnérabilité extérieure et à assurer un contrôle plus étroit des politiques frontalières de ses deux voisins, le gouvernement américain prend l'initiative d'entamer des discussions avec le Mexique et le Canada en vue de les convaincre de renforcer leurs dispositifs législatifs en matière de contrôle frontalier et de migration. Les préoccupations américaines relèvent de deux ordres : d'une part, l'incapacité des autorités mexicaines à limiter l'expansion du flux d'illégaux cherchant à pénétrer son territoire et, d'autre part, le mauvais signal envoyé par l'état de « porosité » de la frontière canadienne. Dans la mesure où les économies canadienne et mexicaine dépendent, pour une part substantielle de leur survie, de l'accès de leurs produits au marché américain, la crainte que les États-Unis effectuent un virage vers le protectionnisme et l'unilatéralisme, voire un repli à l'intérieur de ses frontières, constitue une grande préoccupation.

32. Il s'agit d'un constat fait par les autorités canadiennes dans le nouvel énoncé de politique étrangère publié en 2005. Selon ce document, l'économie canadienne se place actuellement au 12^e rang mondial derrière celle du Brésil, de la Corée, de l'Inde et de l'Italie. Pour des détails à ce sujet, voir Gouvernement du Canada (2005). *Fierté et influence : Notre rôle dans le monde*, énoncé de politique internationale du Canada, Ottawa, 19 avril.

De plus, une telle éventualité enverrait un message négatif aux commerçants et aux investisseurs et entraînerait de lourdes conséquences sur les échanges régionaux et les idéaux d'ouverture économique féroce ment défendus par les élites économiques tant au Nord qu'au Sud de la région. Étant donné la nature hautement compétitive de la nouvelle donne économique globale, il serait donc inconcevable de retarder le développement économique et de perturber les axes du libre-échange et du commerce. Un tel scénario serait susceptible de « déstabiliser les gouvernements ou de les pousser à adopter des politiques défensives qui limitent les droits et libertés démocratiques³³ ». Afin d'anticiper le risque d'un gel possible des activités commerciales transfrontalières et de favoriser une plus grande fluidité des échanges transnationaux, les élites d'affaires de la région se mobiliseront en faveur d'une régionalisation des politiques de sécurité. En septembre 2003, à Monterrey, plusieurs gens d'affaires et intellectuels libre-échangistes régionaux, réunis au sein du groupe de pression pro-libre-échange dénommé Assemblée de l'Amérique du Nord, demanderont aux gouvernements d'élaborer « une vision plus claire de l'Amérique du Nord, soit une seule et unique région sécuritaire³⁴ ».

Soucieux de maintenir l'accès du Canada au marché américain, le Conseil canadien des chefs d'entreprise en viendra également à une considération similaire. L'organisme notera, par exemple, que le manque de surveillance des frontières constitue « une menace immédiate pour la sécurité nationale et économique » de la région et proposera comme solution une « approche compréhensive » visant l'établissement d'un partenariat du XXI^e siècle pour l'Amérique du Nord³⁵. Cette position sera relayée plus tard par le Groupe de travail indépendant sur l'avenir de l'Amérique du Nord, présidé par les trois ténors John Manley, Pedro Aspe et William F. Weld. Ce groupe ira plus loin en proposant de mettre au programme de l'intégration nord-américaine la question de l'institutionnalisation d'une « communauté politique ». Un appel sera lancé en faveur de la création d'une « communauté nord-américaine d'ici 2010 » dans le but d'accroître « la sécurité, la prospérité et l'égalité des chances de tous les Nord-Américains³⁶ ». Les adhérents à cette initiative mettront également l'accent sur la nécessité d'entreprendre un plan d'action frontalier unifié et de développer une carte d'identité nord-américaine commune sur la base des programmes

33. Gouvernement du Canada (2005). *Fierté et influence: Notre rôle dans le monde*, énoncé de politique internationale du Canada, Ottawa, 19 avril, p. 13.

34. Pour une illustration, voir Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (2003). *Assemblée nord-américaine*, Monterrey, 21 et 22 septembre, <www.consejomexicano.org/index.php?directivo>.

35. Pour des détails à ce sujet, voir Conseil canadien des chefs d'entreprise (2004). *Nouvelles frontières: bâtir un partenariat Canada-États-Unis pour le 21^e siècle en Amérique du Nord*, avril, <www.ceocouncil.ca/fr/view/?document_id=366&type_id=5>.

36. Pour une illustration de la position de ce groupe, voir Groupe de travail indépendant sur l'avenir de l'Amérique du Nord, *Créer une communauté nord-américaine*, déclaration des présidents, 15 mars 2005.

NEXUS, SENTRI et EXPRESS³⁷. Il s'agit de programmes qui s'inscrivent d'emblée dans la mouvance de la nouvelle rationalité néolibérale. L'objectif est de parvenir à instituer un système de contrôle frontalier privatisé et une «citoyenneté flexible», du moins en ce qui concerne le Canada et les États-Unis³⁸.

En d'autres termes, la conjonction de facteurs liés à l'ascension de nouveaux pôles de compétiteurs économiques ajoutée aux pressions additionnelles exercées par les menaces terroristes incitent non seulement les leaders nord-américains à engager des discussions sur la corrélation entre la libéralisation commerciale et la sécurité, mais aussi et surtout à inaugurer un processus de sécurisation du projet d'intégration régionale. La rhétorique d'ouverture et celle de la libéralisation tous azimuts pré-11 septembre céderont donc la place à un discours prônant la sécurisation du libre-échange. Ce changement discursif se manifesterà à l'intérieur de ce que j'appelle la stratégie du néo-libre-échangisme sécuritaire. Cette stratégie suppose l'appropriation d'un univers discursif qui postule le caractère inéluctable du facteur sécuritaire non seulement dans l'appréciation du potentiel du projet de libéralisation commerciale régionale, mais encore dans l'articulation des relations qu'entretient l'Amérique du Nord avec le reste du monde. Dans un environnement où la perception de l'insécurité se trouve en constante transformation, les nouvelles formes potentielles de menace orientent les acteurs libre-échangistes vers une rhétorique d'ouverture économique biaisée qui replace l'État de sécurité nationale au centre de l'entreprise.

En fin de compte, c'est dans un contexte d'accélération du terrorisme international, de fragilisation des acquis de l'ALENA, de recul de la compétitivité nord-américaine, voire de grandes inquiétudes exprimées par les milieux d'affaires nord-américains ou encore de la pression exercée par des citoyens de plus en plus inquiets pour leur sécurité et la sauvegarde de leur

37. NEXUS AIR et NEXUS Autoroutes sont deux projets-pilote visant à permettre aux voyageurs aériens à faible risque préenregistrés d'entrer de façon rapide et sécuritaire au Canada et aux États-Unis. Ce programme est administré conjointement par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et la U.S. Customs and Border Protection (CBP). Voir, à ce sujet, <www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2005/0125nexus_highway-f.html>.

Le programme EXPRESS vise, pour sa part, à accélérer le dédouanement à la frontière canado-américaine et à réduire les délais pour les chauffeurs, les transporteurs et les importateurs participants «qui représentent de faibles risques». Voir, à ce sujet, <www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2005/0125fast-f.html>.

SENTRI (Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection) est un système mis au point par les autorités américaines et qui permet d'identifier les travailleurs qui posent un faible risque à la sécurité frontalière entre les États-Unis et le Mexique. Le système a été mis en œuvre pour la première fois le 1^{er} novembre 1995 au port d'entrée d'Otay Mesa en Californie et, par la suite, fut étendu à El Paso et San Isidoro. Pour des détails sur ce programme, se référer à <www.cbp.gov/xp/cgov/travel/frequent_traveler/sentri.xml>.

38. Pour une analyse de la signification de ces programmes pour l'expression et la vie de la citoyenneté en Amérique du Nord, voir Bhandhar, D. (2004). «Renormalizing Citizenship and Life in Fortress North America», *Citizenship Studies*, vol. 8, n° 3, septembre, p. 261-278.

niveau de vie, que les trois partenaires nord-américains conviendront de se rencontrer le 23 mars 2005 au Texas dans le cadre d'un Sommet nord-américain. La rencontre, la première du genre après le 11 septembre, débutera à Waco, au ranch de George W. Bush, par un déjeuner, et se terminera à l'Université Baylor de Crawford lors d'une conférence au sommet.

6.3. LA CONVERGENCE SÉCURITAIRE

Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité initié dans le cadre du Sommet du Texas entérine l'idée d'interconnexion entre sécurité, liberté et compétitivité. Par ce nouveau forum, on entend mettre de l'avant des ressorts novateurs devant servir au renforcement de l'alliance nord-américaine devant les défis et les enjeux posés par les impératifs de sécurité du nouveau millénaire. L'entente prescrit un train de mesures visant l'établissement d'un « commerce sûr » entre les trois États nord-américains en plaçant la dynamique d'ouverture économique sous le parapluie de la nouvelle contingence de sécurité. Par-dessus tout, elle ambitionne de réaffirmer le caractère interdépendant des objectifs en matière de sécurité et de compétitivité. Dans cette optique, les trois pays envisagent d'adopter « une approche commune en matière de sécurité afin de protéger l'Amérique du Nord contre les menaces externes, de nous prémunir contre les menaces venant de l'intérieur du continent et d'y réagir, et d'assurer à la fois la sécurité et l'efficacité en favorisant encore davantage les mouvements transfrontaliers légitimes à faible risque³⁹ ».

La stratégie principale envisagée est de maintenir les frontières américaine, mexicaine et canadienne ouvertes au commerce légitime en facilitant le passage frontalier à certaines catégories d'éléments désignés « à faible risque », comme les gens d'affaires et leurs marchandises, tout en limitant l'accès aux terroristes et aux membres du crime organisé. On entend effectuer un contrôle plus rapproché des personnes et des marchandises en ayant recours aux technologies de pointe, notamment dans le secteur de la bioprotection. Un arsenal de mesures, les unes relatives aux dispositifs stratégiques en matière de sécurité, les autres concernant le renforcement de la compétitivité régionale, sont retenues à cette fin⁴⁰.

L'initiative proposée recevra un soutien inconditionnel de la part du secteur privé régional. Le 18 avril 2005, les dirigeants des trois organisations de chefs d'entreprise les plus influentes des trois pays – à savoir, la Business Roundtable aux États-Unis, le Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE) et le Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) –

39. Déclaration commune des dirigeants du Canada, du Mexique et des États-Unis (2005). *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité*, Waco (Texas), 23 mars, <pm.gc.ca/fra/news.asp?id=443>.

40. Sur l'ensemble de ces mesures, voir le document relatif à l'entente concernant le Partenariat, disponible sur le site web établissant cette initiative au <www.spp.gov>.

feront savoir qu'ils ont accepté de «travailler ensemble afin d'accélérer les progrès réalisés dans le cadre du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité». Les trois organisations laisseront entendre également qu'ils vont «coordonner leurs efforts auprès de leurs gouvernements respectifs afin qu'ils entament le plus vite possible la mise en œuvre du programme prévu dans le cadre du PNASP⁴¹». Toutefois, force est d'admettre qu'en dépit d'une profession de foi libre-échangiste sans bornes toujours manifeste dans les déclarations officielles des leaders nord-américains, le réflexe sécuritaire s'impose comme la ligne de force du nouveau partenariat qui est à l'œuvre. La gestion migratoire sur le continent, en particulier le différend américano-mexicain relatif aux enjeux migratoires frontaliers, illustre bien cette primauté de la sécurité.

En effet, le président mexicain Vicente Fox s'est fait élire en juillet 2000 avec la promesse d'obtenir des États-Unis un règlement honorable, permanent et satisfaisant de ce dossier. L'objectif était de parvenir à l'établissement de mécanismes qui encadreraient l'accès de la main-d'œuvre mexicaine sur le territoire américain et favoriseraient la régularisation des trois millions de sans-papiers qui y habitent déjà. Après une période d'euphorie marquée par la visite très médiatisée de Georges W. Bush au ranch de Vicente Fox à San Cristobal, au tout début de son premier mandat en février 2001, et le passage remarqué du président mexicain à Washington le 5 septembre 2001, les événements du 11 septembre 2001 sont venus, là encore, brouiller les cartes⁴². Dans le contexte post-11 septembre les autorités américaines se montrent de plus en plus inquiètes devant la possibilité pour de présumés terroristes de pénétrer sur le sol américain en empruntant les flancs nord et sud des frontières du pays.

Suivant cette logique, le cas des immigrants mexicains, longtemps perçu comme un enjeu strictement économique, sera rapidement appréhendé à la lumière de l'objectif de sécurité nationale. Après plusieurs années de tergiversations et d'acrimonie, la Chambre des représentants du Congrès

41. Sur cette initiative, voir Conseil canadien des chefs d'entreprise (2005). «Les chefs d'entreprise nord-américains s'unissent pour appuyer une initiative stratégique sur la sécurité et la prospérité», <www.ceocouncil.ca/fr/view/?area_id=1&document_id=410>, Toronto, 18 avril.

42. Lors de la campagne présidentielle de 2000, le candidat George W. Bush avait promis de «regarder vers le Sud», signalant ainsi un engagement fondamental de sa présidence future. Entre 2000 et 2002, Vicente Fox et George W. Bush, tous deux nouvellement élus, se sont rencontrés à plusieurs reprises, renforçant une relation qui remonte à l'époque où Fox était gouverneur de l'État de Guanajuato et Bush, gouverneur de l'État du Texas. Cependant, en septembre 2002, M. Fox annula une visite au ranch texan du président Bush, afin de protester contre l'exécution d'un ressortissant mexicain au Texas et contre le peu d'empressement montré par les autorités américaines afin de faciliter l'entrée des Mexicains aux États-Unis. Pour des détails à ce sujet, voir Hall, M. (2001). «Bush and Fox form a Presidential, Personal Alliance», *USA Today*, 5 septembre, <www.usatoday.com/news/washington/sept01/2001-09-05-bush-fox.htm>.

américain adoptera, le 16 décembre 2005, la loi Sensenbrenner, du nom du président du Comité judiciaire de la Chambre des représentants, dite *Loi sur la protection des frontières, l'antiterrorisme et le contrôle de l'immigration illégale*. Cette loi vise essentiellement à criminaliser l'immigration illégale et à sévir contre les employeurs américains embauchant des travailleurs clandestins et contre les passeurs et les gangs. La Chambre donnera également l'autorisation d'ériger une clôture sur de longs secteurs de la frontière avec le Mexique (3 200 km) et d'augmenter la surveillance policière dans toute la zone frontalière⁴³. Le 26 octobre 2006, le président Bush entérinera, de son côté, la loi autorisant la construction du mur en insistant sur le fait que « cette loi constitue une étape importante dans les efforts envisagés en vue de sécuriser nos frontières ». Outre ces éléments symptomatiques d'une atmosphère de discorde dans les relations entre les deux pays, il faut aussi ajouter l'acharnement manifeste de ces individus vulgairement appelés *vigilantes*. Il s'agit en quelque sorte de regroupements d'ultranationalistes américains qui proposent de se substituer aux gardes-frontières dans le but d'empêcher les illégaux mexicains de franchir la frontière.

En tout état de cause, même si l'entente envisagée dans le cadre du Partenariat n'endosse pas pleinement l'idée d'un périmètre de sécurité commun, elle ouvre néanmoins la voie à un encadrement plus rapproché des mouvements des personnes dans la région et au quadrillage policier, et parfois militaire, des frontières territoriales⁴⁴. À ce titre, elle constitue une étape significative vers l'édification de ce qu'on pourrait appeler un espace défavorable aux initiatives transnationales. Le scénario actuel en Amérique du Nord invite, de ce fait, à une réflexion plus en profondeur sur l'adéquation des objectifs de libéralisation néolibérale avec ceux de la globalisation sécuritaire. Car la nécessité de sécuriser les frontières et les mouvements transnationaux ainsi que l'impératif d'articuler en même temps une politique économique et commerciale ouverte demeure une équation à somme nulle. Si la globalisation économique amène des répercussions négatives sur la sécurité des États, l'élaboration d'obstacles aux mouvements transnationaux est susceptible d'entraver, quant à elle, les objectifs de globalisation économique.

43. Rappelons que les membres de la Chambre ont aussi approuvé la proposition qu'une étude soit entreprise en vue d'explorer la possibilité d'ériger une clôture similaire le long de la frontière des États-Unis avec le Canada. Voir, à ce sujet, BBC Mundo, « Aprueban muro entre EE.UU. y México », 17 décembre 2005, <news8.thdo.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4537000/4537238.stm>.

44. À ce sujet, rappelons que le groupe de travail indépendant sur l'avenir de l'Amérique du Nord avait proposé d'inscrire dans l'accord final l'idée d'établir un périmètre de sécurité commun d'ici 2010 et celle de créer une passe frontalière nord-américaine commune. Voir à ce sujet, Déclaration des présidents du Groupe de travail indépendant sur l'avenir de l'Amérique du Nord, *Créer une communauté nord-américaine*, Washington, 15 mars 2005.

6.3.1. Une liaison dangereuse: le non-vol Montréal-Beyrouth

L'annulation du projet de liaison aérienne Montréal-Beyrouth illustre bien les termes dans lesquels s'inscrivent désormais les mouvements transnationaux. En janvier 2003, la compagnie aérienne Air Canada, tirant avantage de la politique de « ciel ouvert » nouvellement instaurée par le gouvernement libanais, prend la décision d'entamer les procédures d'usage afin d'offrir, trois fois par semaine, des vols en direction de Beyrouth⁴⁵. Le 7 mars, la compagnie sollicite une licence d'opération auprès du gouvernement libanais. Cette licence, confirmant la première liaison aérienne nord-américaine vers Beyrouth, lui sera octroyée rapidement en raison du nombre très élevé de Libanais vivant à Montréal⁴⁶. Le 28 mars, Air Canada reçoit du Bureau des transports du Canada sa licence d'opération sur le circuit Montréal-Beyrouth⁴⁷. Cependant, dans une lettre datée du 31 mai 2003, le ministère des Transports, évoquant des « raisons de sécurité nationale », ordonne au Bureau des transports du Canada (BTC) de suspendre la licence qu'il a préalablement octroyée au transporteur canadien. La lettre expédiée par le ministre des Transports David Collenette précise ceci : « le gouvernement fédéral a décidé que, dans l'intérêt public et pour des raisons de sécurité nationale, il ne devrait y avoir aucun vol direct opéré entre le Canada et le Liban pour le moment⁴⁸ ». Le 2 juin 2003, Air Canada reçoit une lettre du BTC lui notifiant que le transporteur n'est plus autorisé à procéder aux opérations de ses vols *non-stop* entre Montréal et Beyrouth et que sa licence est suspendue « jusqu'à nouvel ordre⁴⁹ ». À la suite de cette directive du ministre des Transports, le BTC procédera à la suspension de la licence deux jours avant l'inauguration officielle prévue pour le 3 juin 2003.

Les autorités canadiennes fondent leur décision sur le fait que les États-Unis et le Canada ont inscrit sur la liste des organisations terroristes le Hezbollah, un groupe d'obédience iranienne opérant dans le sud du Liban. Elles soutiennent que le Hezbollah est un parti terroriste dont certains membres syriens opèrent à l'aéroport de Beyrouth. Selon eux, cette situation est de nature à mettre en danger la sécurité des passagers. Bien que cette décision soit basée sur des sources provenant du Service canadien de renseignement et de sécurité (SCRS) et des services de renseignement américains, les autorités n'ont cependant pas fourni de preuves concrètes sur l'origine de leurs inquiétudes. « Aucun d'entre eux n'a été à Beyrouth

45. Entrevue avec Cherif Gemayel, président de la Chambre de commerce Canada-Liban et représentant de Middle East Airlines à Montréal, Montréal, 24 février 2004.

46. Entrevue avec Rula Zaour, directrice – Développement des alliances, Air Canada, Montréal, 19 mars 2004.

47. Aux termes de la licence n° 030037, Air Canada est autorisée à exploiter un service international régulier, limité à trois vols hebdomadaires sur la route Montréal (Québec), Canada – Beyrouth, Liban.

48. Cf. Lettre du ministre des Transports, David Collenette, à Marian L. Robson, directrice de l'Office des transports du Canada, Ottawa, 31 mai 2003.

49. Bureau des transports du Canada (2003). Arrêté n° 2003-A-348 relatif à l'exploitation d'un service international régulier par Air Canada, Ottawa, 1^{er} juin.

et n'est au courant non seulement de la politique, mais encore des mesures de sûreté et de sécurité mises en place là-bas », note Rula Zaour, directrice du développement des alliances de la compagnie⁵⁰. Le gouverneur de la Chambre de commerce et d'industrie Canada-Liban, Elie Jean Chahib, ajoute pour sa part : « Je trouve cela un peu osé, surtout que toutes les compagnies internationales opèrent au Liban à partir de l'aérodrome de Beyrouth... Alors je m'interroge sur la raison de cette annulation⁵¹. »

De toute évidence, le motif de cette annulation s'inscrit dans la nature du climat sécuritaire qui sévit en Amérique du Nord. La décision canadienne donne suite à une mise en garde faite par les officiels américains à l'endroit d'Ottawa à l'effet que la non-conformité des normes de sécurité de l'aéroport de Beyrouth « pourrait ouvrir une porte aux terroristes vers l'Amérique du Nord⁵² ». En agissant ainsi, le Canada répond à un impératif moral et matériel, celui de « coordonner les mesures de sécurité avec le gouvernement américain et d'éviter que le Canada ne serve de porte d'entrée au terrorisme⁵³ ». Il est à signaler que même l'importation de produits exotiques asiatiques et moyen-orientaux a été directement affectée par le nouvel environnement sécuritaire post-11 septembre, comme le montre clairement une étude effectuée au sujet de la compagnie québécoise CLIC (Canadian Lebanese Investment Corporation)⁵⁴.

À plusieurs égards, la décision prise par les autorités canadiennes du transport est le résultat d'un ensemble de mécanismes institutionnels mis en place dans le cadre de la donne sécuritaire post-11 septembre dans le but de sécuriser les transports aérien, maritime et ferroviaire. La création par la Gendarmerie royale du Canada des Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) illustre bien ce nouvel état de choses. Composées de représentants de la GRC, de partenaires et d'organismes fédéraux tels que l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), les EISN recueillent, échangent et analysent des renseignements concernant des cibles qui menacent la sécurité nationale et renforcent la capacité des enquêteurs à traduire ces cibles en justice⁵⁵. De plus, en 2003, CIC a élaboré la Stratégie des frontières multiples. L'objectif est d'élargir le contrôle des entrées en obtenant des informations préalables sur les voyageurs et

50. Rula Zaour. Entrevue, *op. cit.*

51. Entretien avec Elie Jean Chahib, gouverneur, Chambre de commerce et d'industrie Canada – Liban, Montréal, 24 février 2004.

52. MacNish, J. et S. Chase (2003). « Fears Prompt Ottawa to Ban Air Canada's Beirut Service », *Globe and Mail*, 3 juin, page A1.

53. Désiront, A. (2003). « La liaison Montréal Beyrouth annulée », *La Presse*, 4 juin, page A6.

54. Pour des détails sur cette étude, voir Ayache, A.M. (2006). « Exporter aux États-Unis dans le nouveau contexte de sécurité : L'expérience de CLIC Import-Export », Chaire d'études politiques et économiques américaines, *Notes et analyses sur les États-Unis*, n° 8, février, <cepea.cerium.ca/IMG/pdf/Notes_Analyses008.pdf>, consulté le 1^{er} avril 2006.

55. Voir Gendarmerie royale du Canada (200?). *Équipes intégrées de la sécurité nationale*, <www.rcmp-grc.gc.ca/security/insets_f.htm>, consulté le 3 octobre 2006.

en filtrant tous ces derniers avant qu'ils ne gagnent l'Amérique du Nord. Dans ce contexte, la « frontière » s'entend de tout endroit duquel il est possible de vérifier l'identité du voyageur. On établit alors un lien entre l'individu, les documents et tous les renseignements disponibles tout au long de son itinéraire⁵⁶.

L'épisode de l'annulation de la liaison aérienne Montréal-Beyrouth a donné lieu, à court terme, à un train de mesures visant le renforcement par le ministère des Transports des termes et conditions d'établissement de nouvelles liaisons aériennes au pays. Un groupe de travail interministériel sur la sûreté de l'aviation a été mis sur pied en septembre 2003 en vue d'estimer les menaces et de définir les mesures à prendre. Ce groupe évalue également les demandes présentées par les transporteurs aériens pour exploiter de nouvelles liaisons transocéaniques⁵⁷.

6.3.2. De dangereux citoyens

À partir de l'affaire Maher Arar, on obtient une idée plus précise des orientations que prend le rapport entre la sécurité nationale et la citoyenneté au Canada. En effet, Canadien d'origine syrienne, Maher Arar a été arrêté par les autorités américaines en septembre 2002 à l'aéroport John F. Kennedy de New York alors qu'il revenait avec sa famille d'un voyage en Tunisie via la Suisse. Détenteur de la double nationalité syrienne et canadienne, M. Arar voyageait avec un passeport canadien. Avisés par les services secrets canadiens qu'il était soupçonné d'entretenir des relations avec des terroristes, les responsables américains l'interceptent puis le détiennent pendant quelques jours avant de l'envoyer dans un centre de détention de la CIA en Jordanie. Par la suite, Maher Arar est expulsé vers la Syrie puis incarcéré pendant douze mois dans ce pays « sans jamais obtenir la permission de rencontrer son avocat et sans qu'aucune accusation ne soit portée contre lui⁵⁸ ».

Il a été établi que des officiels de la GRC et du SCRS ont communiqué des informations aux services de renseignements américains au sujet de Maher Arar dans les semaines précédant son retour au Canada⁵⁹. Au cours de l'une des nombreuses séances houleuses de la Commission O'Connor, mise

56. Citoyenneté et immigration Canada, 2003, *Sécurité publique et antiterrorisme*, rapport final, <www.cic.gc.ca/francais/recherche-stats/evaluation/securite-publique.html>, consulté le 3 octobre 2006.

57. Pour des détails concernant ce groupe de travail, voir Rapport du Vérificateur général (2005). *La sécurité nationale au Canada – L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme – Sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile*, <www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20050402cf.html#ch2hd4a>, consulté le 3 octobre 2006.

58. Buzzetti, H. et P. Gravel (2003). « Maher Arar revient de loin – Ce n'est qu'un début de justice », *La Presse*, 7 octobre; Sallot, J., T.U. Thanh Ha et D. Leblanc, (2003). « Ottawa Rules Out Inquiry into Maher Case », *Globe and Mail*, 7 octobre.

59. L'information a été rendue publique par Juliet O'Neill, du quotidien *Ottawa Citizen*. Pour des détails à ce sujet, voir CBC News Online (2004). « Police, State Secrets and Media », 22 janvier, <www.cbc.ca/news/background/arar/policestatesecretsmedia.html>, consulté le 25 janvier 2004.

sur pied dans le but de faire la lumière sur le rôle du Service canadien du renseignement et de sécurité (SCRS) et celui de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) dans la déportation d'Arar en Syrie, l'ancien directeur du SCRS, Ward Elcock, fait savoir que le Canada collabore régulièrement avec des pays qui pratiquent la torture. « Nous pouvons fort bien avoir des ententes avec des pays que nous soupçonnons de recourir à la torture », a-t-il déclaré en substance⁶⁰.

L'affaire Maher Arar apporte un éclairage sur un programme gouvernemental spécial connu sous le nom de « remise extraordinaire ». Il s'agit d'une pratique secrètement utilisée à la fois par les autorités américaines et canadiennes de renseignement et qui a été conçue comme moyen d'extrader vers un pays tiers, jouant le rôle de sous-traitant en la matière, des personnes suspectées d'actes terroristes pour fins d'interrogation et de poursuite⁶¹. L'objectif inavoué d'une telle procédure est de soumettre les suspects à des méthodes de persuasion agressives illégales aux États-Unis et au Canada. Cette affaire a donné lieu à la conclusion d'un accord consulaire entre les deux gouvernements concernés, *The Canada-US Consular Notification Agreement*, qui inclut « la promesse de consulter » l'autre sur le renvoi dans un pays tiers de citoyens appartenant à l'un ou l'autre État⁶². Il entérine le principe du renvoi d'individus suspectés et interceptés aux frontières par l'un ou l'autre des deux pays vers un pays tiers par simple avertissement plutôt que celui du renvoi automatique de ces personnes vers leur pays de citoyenneté.

Dans le contexte américain, les cas de Yaser Esam Hamdi et de José Padilla sont aussi exemplaires à ce sujet. En effet, Yaser Esam Hamdi, un citoyen américain né en Louisiane de père et de mère saoudiens, fut capturé en Afghanistan en 2001 alors qu'il « combattait contre les forces américaines » du côté des talibans. Identifié par les autorités américaines comme un « combattant ennemi illégal », ce qui l'abstient de la protection normale du droit américain et de la Convention de Genève de 1949 relative aux traitements des prisonniers de guerre, il sera détenu pendant plus de trois ans sans avoir été jugé. Le gouvernement allègue que Hamdi a été capturé dans une zone de guerre active sur le territoire d'un pays étranger. En

60. Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, <www.commissionarar.ca>, consulté le 13 janvier 2005.

61. Sur le phénomène de sous-traitance de la torture, voir Mayer, J. (2005). « Outsourcing Torture: The Secret History of America's "Extraordinary Rendition" Program », *The New Yorker*, 11 février, <www.newyorker.com/fact/content/?050214fa_fact6>, consulté le 14 août 2005.

62. Cet accord a été signé en marge du Sommet des Amériques, tenu à Monterrey, au Mexique, du 12 au 13 janvier 2004, entre le premier ministre canadien Paul Martin et le président américain George W. Bush. Voir à ce sujet, CBC News (2004). « Critics Call New Canada-U.S. Agreement "Window Dressing" », 13 janvier, <www.cbc.ca/stories/2004/01/13/canussummit040113>, consulté le 25 janvier 2004.

conséquence, ses prétentions à la citoyenneté américaine sont ténues, étant donné sa présence sporadique sur le sol américain, ce qui rend sa détention légale et constitutionnelle.

En juin 2004, la Cour suprême des États-Unis rejette la demande américaine visant à détenir Hamdi de manière définitive et sans procès. Mais en septembre 2004, le ministère américain de la Justice accepte de le relâcher à la condition qu'il renonce à sa citoyenneté américaine. En octobre 2004, Hamdi est déporté en Arabie saoudite après avoir renoncé à sa citoyenneté américaine et promis de se conformer à des restrictions de voyage strictes incluant les États-Unis, Israël, la bande de Gaza, la Syrie, l'Irak, l'Afghanistan et le Pakistan. On peut alors déduire de la caractérisation de Hamdi comme n'ayant pas de lien avec les États-Unis et du questionnement sur son statut de citoyen américain qu'il demeure essentiellement un étranger même s'il a fait la démonstration de sa citoyenneté américaine⁶³. En procédant de la sorte, les autorités américaines ont ouvert la voie à l'usage de pouvoirs exceptionnels et à l'application de normes traditionnellement réservées aux non-citoyens.

Les mêmes interrogations s'appliquent concernant l'affaire José Padilla, un citoyen américain né de parents portoricains. Padilla a été intercepté à Chicago le 8 mai 2002 en revenant du Pakistan via la Suisse, soupçonné de planifier l'utilisation d'une « bombe sale » aux États-Unis. Le suspect sera détenu puis torturé dans une prison militaire sans accusation précise pendant trois ans, ayant été qualifié par les autorités américaines de « combattant ennemi illégal ». En 2005, il sera accusé de « conspiration, enlèvement et mutilation de personnes à l'étranger ». Selon les autorités américaines, José Padilla, citoyen américain, entretient des relations étroites avec Al-Qaïda, une organisation terroriste qui est en guerre contre les États-Unis. Il s'est également engagé dans des activités de guerre en menant des opérations de terrorisme international et détient incidemment des informations qui pourraient conduire à la prévention de futurs actes terroristes. En conséquence, Padilla représente une menace continue pour les États-Unis. En vertu de ces arguments, la Cour d'appel du 4^e District décide, le 9 septembre 2005, que le gouvernement américain peut détenir indéfiniment le suspect Padilla. Le 3 avril 2006, la Cour suprême prend acte du transfert de Padilla vers un centre de détention civile et statue ne pouvoir entendre l'appel de Padilla, arguant du même coup que le président a le pouvoir de le désigner et de le détenir comme « combattant ennemi ».

À l'inverse de l'affaire Hamdi, celle de Padilla ne fait pas de la citoyenneté une question centrale. Elle soulève des questions relatives au temps de détention et au respect de l'*habeas corpus* d'un citoyen suspecté de terrorisme dans les démocraties libérales. Il faut se demander si les droits

63. Stumpf, J. (2004). « Citizens of an Enemy Land: Enemy Combatants, Aliens, and the Constitutional Rights of the Pseudo-citizen », *U.C. Davis Law Review*, vol. 38, p. 79-140, p. 121.

des étrangers et des citoyens sont les mêmes quand ils sont détenus sous des accusations d'être des combattants ennemis. La doctrine du pouvoir plénier s'applique-t-elle aux citoyens américains à l'intérieur des frontières américaines?

6.4. CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

Les cas Arar, Hamdi et Padilla illustrent parfaitement le climat généré par le nouvel environnement de sécurité en Amérique du Nord. Dans l'affaire Arar, l'adhésion du gouvernement canadien à la procédure de remise extraordinaire soulève sans conteste la question de la pertinence et du respect du statut de « citoyenneté acquise ». En procédant de cette manière, les autorités canadiennes contribuent à élargir le fossé qui se creuse entre deux classes de citoyens à l'intérieur de l'espace national. Cette affaire soulève également d'autres questions qui concernent la capacité de l'État canadien à protéger ses citoyens, la motivation réelle du pays à agir dans ce sens quand il s'agit d'une classe d'individus considérés comme « citoyens non essentiels » ou accidentels⁶⁴, et les considérations relatives à l'articulation de la citoyenneté individuelle au sein des démocraties libérales dans des moments « exceptionnels ».

Les nombreux éclaircissements apportés par l'affaire Maher Arar permettent de mettre en évidence l'usage de la sous-traitance en matière de traitement de certaines catégories de citoyens. La sous-traitance de la torture permet à un gouvernement démocratique de contourner les règles qui rendent illégale la pratique de la torture sous toutes ses formes⁶⁵. Ce cas particulier atteste que l'État réapprécie toute appartenance et tout lien suspect à la communauté politique à la lumière de l'exceptionnalisme ambiant. En tout état de cause, cette affaire a été instrumentalisée par les autorités canadiennes comme impliquant un citoyen canadien « accidentel », et le traitement qui lui a été réservé correspond à des actes exceptionnels, le prototype d'actes réservés à des citoyens de seconde classe. En ce sens, le cas Maher Arar doit être considéré comme un moment significatif et déterminant pour la citoyenneté canadienne.

D'un autre côté, en analysant les mesures exceptionnelles prises par les autorités américaines dans le cas de Yasser El Hamdi, Peter Nyers observe une différence de traitement notable entre deux catégories de citoyens : ceux qui sont essentiels et nécessaires et ceux qui sont identifiés comme accidentels et dont on peut se passer. Selon lui, la citoyenneté accidentelle n'est pas essentielle et est une exception effroyable à la norme. Elle est nominale, éphémère, non nécessaire, dangereuse et non désirée⁶⁶. C'est en réponse à la

64. Nyers, P. (2006). « The Accidental Citizen: Acts of Sovereignty and (un)Making Citizenship », *Economy and Society*, vol. 35, n° 1, février, p. 22-41.

65. Leclerc, J.C. (2004). « L'affaire Maher Arar : La sécurité du Canada peut-elle reposer sur la torture en Syrie... ou ailleurs ? », *La Presse*, 5 juillet.

66. Nyers, P. (2006). « The Accidental Citizen », *op. cit.*, p. 24.

crise de légitimité politique potentielle que le citoyen « accidentel » devient « sécurisé » et « transformé en un statut dangereux pour le corps politique ». Il est alors sujet à des mesures exceptionnelles et arbitraires de la part d'un État de sécurité nationale. Un tel mouvement vers la sécurisation du citoyen accidentel correspond, selon Nyers, à des moments de re-fondation de l'État qui marquent un retour à la violence originelle de la souveraineté sous la forme de l'« État d'exception ».

Explorant les violations des droits constitutionnels à l'endroit de ceux auxquels elle réfère comme des « pseudo-citoyens » américains, Juliet Stumpf note que ceux qui sont perçus comme entretenant des liens insuffisants avec la communauté politique reçoivent un degré de protection généralement inférieur à celui des citoyens « à part entière⁶⁷ ». Ces citoyens hybrides, considérés comme en marge de la communauté politique, font les frais de la doctrine du pouvoir plénier. Cette doctrine invite l'État de sécurité nationale à appliquer des lois et mesures restrictives à l'endroit des non-citoyens⁶⁸. « La catégorie de pseudo-citoyen, écrit Stumpf, invalide les normes établies au sujet de la permanence de la citoyenneté⁶⁹. »

CONCLUSION

Il appert que la stratégie empruntée par les États nord-américains en particulier, et la plupart des pays occidentaux en général, dans le but de répondre aux enjeux relatifs à la lutte contre le terrorisme international, obéit au paradigme westphalien classique⁷⁰. Les cas passés en revue attestent solidairement de l'ensemble des moyens et prérogatives que s'attribue un État d'exception lorsque ce dernier répand une rhétorique de danger permanent. À ce sujet, il faut se rappeler que, comme nous l'enseigne Charles Tilly, la sécurité nationale a toujours été et demeure encore la fonction première de l'État national de type westphalien⁷¹. Cette fonction se décline en particulier par l'habileté, voire la capacité, de ce dernier à protéger ses citoyens et son territoire national. En conséquence, les occasions offertes par des crises majeures de sécurité tendent à renforcer les pouvoirs coercitifs des États au détriment des droits des individus et des groupes⁷².

67. Stumpf, J. (2004). « Citizens of an Enemy Land: Enemy Combatants, Aliens, and the Constitutional Rights of the Pseudo-citizen », *U.C. Davis Law Review*, vol. 38, p. 79-140.

68. Voir Stumpf, J. (2004). « Citizens of an Enemy Land », *op. cit.*, p. 86-87.

69. *Ibid.*, p. 138.

70. Zolberg, A. (2002). « Guarding the Gates in a World on the Move », dans G. Calhoun, P. Price et A. Timmer, *Understanding September 11*, New York, Norton, 484 p.

71. Tilly, C. (1975). « Reflections on the History of European State-making », dans C. Tilly (dir.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.

72. Les effets du programme de sécurité nationale sur le renforcement du pouvoir de l'État sont étudiés par Whitaker, R. (2003). « More or Less than Meets the Eye? The New National Security Agenda », dans B.G. Doern, *How Ottawa Spends 2003-2004: Regime Change and Policy Shift*, Oxford, Oxford University Press, 256 p., p. 44-58.

Vue sous cet angle, la lutte contre le terrorisme contribue à réintroduire dans l'inconscient collectif la centralité de l'État en tant que dispensateur de la sécurité nationale et pourvoyeur de la sécurité individuelle. En même temps, elle met en péril la fragile cohabitation entre les objectifs de sécurité nationale et ceux des libertés citoyennes. Cette préséance, accordée à la sécurité nationale sur les libertés citoyennes dans les politiques publiques, signale un remodelage des rapports entre l'État démocratique et les citoyens, et entre la globalisation et le transnationalisme. Dans le cadre de cet État de sécurité nationale post-11 septembre, les autorités politiques appréhendent le mouvement transfrontalier des personnes comme un «risque à la sécurité nationale» et établissent des instruments de contrôle et de surveillance en vue de prévenir et de limiter les dangers. Cet environnement de sécurité engendre une situation équivoque entre les perspectives de la globalisation et celles du transnationalisme⁷³. Cette équivoque s'exprime par la suspicion légitime dont les individus ayant des liens avec des pays ciblés peuvent désormais être l'objet, ce qui soumet à certains préalables sécuritaires tout individu qui réclame l'ouverture de l'espace transnational, ou simplement son accès.

Dans plusieurs pays, la bureaucratie étatique s'évertue à renforcer le contrôle physique aux frontières, à multiplier les services de renseignements et à cibler les activités de certaines communautés ethniques et migrantes spécifiques. On note également une nette préséance octroyée aux lois internes sur les obligations internationales de même qu'une certaine propension vers la promotion et le ralliement autour de l'identité nationale et de la défense du territoire. Ces processus et mécanismes mis en place indiquent que les États sont en train de réinvestir, à grand déploiement, l'univers de la citoyenneté et de la dynamique de ce qui constituait jusque-là l'espace «transnational». Des droits fondamentaux séculaires (liberté d'expression, d'association et d'assemblée, par exemple) ne sont plus interprétés par les acteurs du projet néolibéral comme jouissant d'une protection absolue et peuvent être même, dans certains cas, assujettis à une dérogation complète. Les obligations internationales relatives aux droits fondamentaux et à l'*habeas corpus* peuvent également être réinterprétées à travers le prisme sécuritaire⁷⁴. Il y a également des tensions persistantes entre sécurité et liberté, entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif ou encore entre les droits fondamentaux et les revendications en termes de valeurs.

73. Adelman, H. (2004). «Governance, Immigration Policy, and Security: Canada and the United States post 9/11», dans J. Tirman, *The Maze of Fear: Security and Migration after 9/11*, New York, The New Press, p. 110.

74. Par exemple, au nom de la sécurité nationale de la Grande-Bretagne, le gouvernement travailliste de Tony Blair s'est prononcé en faveur d'une modification du dispositif britannique des droits humains, la *Human Rights Act* de 1997, et d'un renoncement pur et simple à certaines dispositions de la Convention européenne des droits humains afin de faciliter l'expulsion de ceux qui incitent au terrorisme. Voir, à ce sujet, Jones, G. (2005). «Blair to Curb Human Rights in War on Terror», *Daily Telegraph*, 6 août.

En repositionnant l'État par rapport à la société, le néolibéralisme sécuritaire procède à l'institutionnalisation de mécanismes permettant de «sécuriser la démocratie». En même temps, et par ce tour de force, il instaure de manière définitive des conditions structurantes qui sont de nature à geler la propension transnationale des acteurs non étatiques.

CONCLUSION

Plaidoyer pour un transnationalisme minimal

La question de l'influence des acteurs non étatiques dans les négociations commerciales internationales reste très pertinente pour la compréhension et l'explication de la politique transnationale contemporaine. Au terme de ce long panorama de l'odyssée transnationale des acteurs non étatiques, il apparaît que ces derniers sont confrontés à d'énormes défis quand il s'agit de recentrer les orientations prises au cours des discussions visant l'adoption d'ententes de libre-échange tant au plan régional que global. Les déferlements militants successifs qui ont fait irruption dans l'espace transnational, et qui prennent le système commercial global pour cible principale, n'ont pas de répercussions substantielles et significatives sur le projet néolibéral de traités internationaux en la matière. D'une manière ou d'une autre, le paradigme libre-échangiste continue de jouir de son statut de référent idéologique et d'incarner les principales initiatives prises par les États dans le champ des relations commerciales internationales. L'architecture commerciale internationale, largement influencée par les États majeurs au sein de l'Organisation mondiale du commerce et quelques régimes de libre-échange régionaux spécifiques, comme l'Accord de libre-échange nord-américain, reproduisent sensiblement les prémisses du modèle néolibéral hégémonique.

Néanmoins, comme on peut s'en rendre compte, les initiatives et actions prises par les différents acteurs syndicaux sur le site transnational nord-américain, dans la saga contre le libre-échange, ont eu de nombreuses répercussions. Il ne fait pas de doute que les pressions exercées par ces acteurs sur l'opinion publique ont contribué à faire émerger dans le débat

certaines considérations et sensibilités reliées aux conséquences sociales de l'enjeu libre-échangiste. Ces questions sont liées tant aux normes du travail qu'à certaines inquiétudes relativement à la restructuration des marchés du travail et de l'emploi. Dans ce cas, les résultats des négociations qui ont entériné le passage du programme libre-échangiste et l'adoption de l'accord parallèle relatif au travail ont dû susciter de nombreuses attentes et introduire un relent d'optimisme. Or, loin de s'interposer comme un instrument de contrôle social sur le programme libre-échangiste, le compromis concocté sur les questions de travail aura plutôt contribué à offrir un sauf-conduit au projet de libéralisation et à animer un sentiment de désillusion généralisé.

Force est de reconnaître, cependant, que la conjoncture libre-échangiste a néanmoins placé les acteurs syndicaux régionaux sur le sentier de la transnationalisation. Car si le projet néolibéral de libéralisation ouvre la voie à une poussée en faveur de la transnationalisation de la production, il sert également de bougie d'allumage à une conscience commune et partagée des travailleurs sur les implications actuelles et futures de l'économie globalisée. Ainsi certaines initiatives législatives, comme celles qui accompagnent et organisent les schémas libre-échangistes, peuvent se révéler des modèles d'instruments de régulation susceptibles d'extirper l'action syndicale de sa léthargie nationaliste et de l'attirer vers des horizons transnationaux.

Quant aux groupes de défense de l'environnement, leur plus grande force réside dans la possibilité aussi bien que la capacité qu'ils détiennent de développer un mode discursif universalisant. Ces acteurs ciblent des enjeux qui sont, par leur nature même, transnationaux. L'observation des stratégies adoptées par la nébuleuse environnementaliste à l'encontre du traité de libre-échange canado-américain et de l'ALENA indique au contraire que les organisations environnementales ont adopté des stratégies unilatérales axées principalement sur le lobbying gouvernemental et non sur la mobilisation transnationale. Les réseaux transnationaux incluant les groupes environnementalistes nord-américains se sont révélés inopérants; les coalitions trinacionales ont été de courte durée, incarnant des différenciations nationales fortes et des conceptions opposées du militantisme civique. En conséquence, le souhait de ces acteurs de voir un engagement étatique plus fort en faveur d'un processus d'écologisation effective de l'accord commercial ne reflète pas les résultats obtenus sur le terrain des négociations, plus précisément en ce qui concerne l'accord parallèle dans le domaine de l'environnement.

L'expérience des groupes environnementaux confirme la thèse avancée par Kathryn Sikkink et Margaret E. Keck, qui croient que les questions environnementales auront des répercussions différentes selon la configuration de la lutte politique interne¹. En d'autres termes, les facteurs liés aux structures

1. Keck, M. et K. Sikkink (1998). *Activists beyond Borders*, op. cit.

politiques nationales, aux cultures politiques et aux répertoires de contestation sont autant d'éléments à prendre en considération quand il s'agit d'engager une réflexion soutenue sur la promesse d'un engagement militant au-delà des frontières de la part de groupes sociaux nationaux organisés. Toute trinationnalisation de l'environnementalisme dans l'espace nord-américain dépendra de la capacité des groupes et des élites qui les représentent à articuler des préoccupations d'ordre régional tout en se démarquant d'un unilatéralisme aux effets dévastateurs pour la collaboration intergroupe et les sensibilités culturelles des acteurs.

L'étude des situations spécifiques des acteurs syndicaux et environnementaux atteste qu'il n'existe pas de lien causal substantiel entre l'apparition de perspectives transnationales et la transnationalisation des acteurs non étatiques nationaux. La complexité et le potentiel structurant d'un site transnational donné constituent, à ce titre, des facteurs importants dans la compréhension du blocage stratégique qui peut surgir dans le processus de déploiement de l'action collective transnationale. Le fait demeure que le dogme libre-échangiste, en dépit de son attractivité économique, ne peut pleinement s'interposer que par une opération de remodelage des rapports État-société. En ce sens, le libre-échange adhère à une lecture uniforme des réalités nationales et sociétales spécifiques qui composent la région nord-américaine. En outre, au sein de l'espace nord-américain, les trois États redoutent les incertitudes d'une intégration profonde et s'accrochent de préférence d'un processus d'institutionnalisation transnationale faible. Chacun d'eux entend conserver ses prérogatives nationales respectives. Étant donné cette absence d'institutionnalisation, il revient à l'espace national de traduire et d'accueillir la contestation politique. Cette particularité du site transnational nord-américain a pour effet de maintenir la lutte politique au plan de la perception des intérêts nationaux pendant que les enjeux transnationaux se précisent et se consolident.

Toutefois, au-delà de ces considérations relatives à l'espace nord-américain, on ne doit pas perdre de vue que le questionnement sur l'influence politique des acteurs non étatiques dépasse aussi le strict cadre régional nord-américain. De manière très large, ce questionnement renvoie à la problématique de la gouvernance commerciale globale, à la question de la représentativité au sein des institutions internationales et à celle des voies et moyens qui serviront à faire écho aux préoccupations citoyennes. Actuellement, l'OMC permet aux organisations non gouvernementales, ou même à tout individu qui en fait la demande, « d'assister » aux débats au sein de l'organisation. Cet apparent signe d'ouverture à l'endroit des organisations dites de la société civile reste pour le moins symbolique étant donné que ces groupes ne sont pas autorisés à « observer » les travaux relatifs aux négociations. Les mécanismes institutionnels qui pourraient accompagner une participation concrète et effective des acteurs non étatiques au sein de la machine de gouvernance globale doivent encore et toujours recevoir la sanction des États.

Certes, dépendamment de la nature de l'enjeu, certaines institutions internationales peuvent offrir aux acteurs non étatiques des ressources, des occasions et de la motivation au soutien de l'action transnationale. L'exemple de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international a été abondamment étudié à cet effet². Cependant, les États n'en demeurent pas moins les acteurs dominants du système international. Leurs systèmes politiques nationaux fournissent aux acteurs non étatiques des cadres de référence pour la mise en œuvre de la stratégie transnationale. Tout en possédant les attributs nécessaires leur permettant d'approprier l'espace transnational, les individus ou les groupes qui cherchent à influencer les décisions prises au sein d'une organisation multilatérale restent prisonniers d'un modèle de pouvoir centré sur la prééminence de l'État dans l'architecture de la gouvernance globale³. En conséquence, c'est à travers le créneau institutionnel étatique que l'atteinte des objectifs envisagés par les acteurs non étatiques dans le cadre de négociations multilatérales commerciales peut logiquement et concrètement se réaliser⁴. Comme le souligne Michael Edwards, «les institutions globales sont encore prisonnières d'un système de négociation internationale basé sur la prééminence de l'État et, par conséquent, elles sont peu enclines à s'ouvrir à toute participation non étatique significative⁵». Dans la mesure où les États exercent le contrôle sur le programme de l'OMC, les acteurs non étatiques qui cherchent à influencer le contenu de ce programme ne pourront le faire efficacement qu'en prenant pour cible principale, quoique non exclusive, le programme politique national.

En vertu de tout ce qui précède, il s'avère que l'atteinte des objectifs des organisations non gouvernementales dans les processus politiques internationaux doit être réinterprétée à la lumière de la spécificité de l'enjeu étudié. Le commerce représente, à ce sujet, un cas qui paraît à l'abri de l'influence de certains acteurs sociaux non orientés vers la logique compétitive, *a hard case*. Toute considération sur l'influence politique de ces acteurs dans le dossier de la libéralisation commerciale doit partir de la prémisse selon laquelle les résultats politiques varieront en fonction de l'enjeu considéré et de la cible identifiée. Étant donné que les facteurs liés au commerce constituent pour les États un enjeu de puissance et un attribut indispensable au maintien de leur compétitivité économique, les choix de politique

-
2. Sur le processus de consultation des ONG mis en place dans le cadre de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, voir Nelson, P. (2001). «Information, Location, and Legitimation: The Changing Bases of Civil Society Involvement in International Economic Policy», dans M. Edwards et J. Gaventa (dir.), *Global Citizen Action*, Boulder, Lynne Rienner, p. 59-72.
 3. Chandhoke, N. (2002). «The Limits of Global Civil Society», dans *Global Civil Society Yearbook 2002*, Londres, The Center for the Study of Global Governance.
 4. O'Brien, R., A.-M. Goetz, J.A. Scholte et M. Williams (2000). *Contesting Global Governance: Multilateral Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press.
 5. Edwards, M. (2001). «Introduction», dans M. Edwards et J. Gaventa, *Global Citizen Action*, Boulder, Lynne Rienner, p. 1, p. 1-17.

commerciale de même que le dénouement des négociations commerciales internationales refléteront prioritairement les intérêts et les préférences des États et de leurs lobbys commerciaux sur la scène internationale.

Cette analyse doit cependant être nuancée en faisant intervenir également des arguments qui relèvent du moment considéré et de l'espace étudié. Par exemple, le contexte transnational issu de l'après-guerre froide avait accompagné une vive effervescence sociale mondiale. La phase globalisante de l'économie capitaliste, telle qu'elle s'est manifestée au cours de la décennie 1990 qui s'en est suivie, a suscité une croissance soutenue de la contestation politique transnationale. Dans la foulée de la mondialisation néolibérale, les initiatives citoyennes ont connu un élan sans précédent dans le monde et on a pu, en même temps, observer une recrudescence du discours ultralibéral dans plusieurs secteurs et enjeux cruciaux. Cela a contribué sensiblement à la réorientation du militantisme civique. Au cours de cette période, les acteurs non étatiques ont pu, sans soucis majeurs, franchir les barrières territoriales nationales et exprimer leurs griefs et leurs revendications à l'endroit de structures intergouvernementales jugées « illégitimes » et d'institutions économiques multilatérales ciblées comme « non démocratiques ».

Cette conjoncture verra également la manifestation de différentes vagues de protestation dans l'arène transnationale, leur croissance rapide, le développement de nouvelles formes d'engagement politique citoyen, etc. Dans un premier temps, un vent croissant de scepticisme à l'endroit de l'acteur étatique s'installe dans le discours libéral transnational. Et, dans un deuxième temps, s'inaugure un regain de ferveur et de grand optimisme quant au potentiel des acteurs sociaux nationaux à mobiliser leurs ressources et répertoires au-delà de l'espace national. Cependant, la fin des années 1990 consacre rapidement le retour en force de la logique sécuritaire du fait de la lutte accrue menée par les États contre le terrorisme international. Ce fait marquant nous rappelle que le terroir transnational évolue selon les circonstances et le moment historique déterminé. C'est ainsi que l'euphorie de départ qui a coloré la rhétorique d'ouverture et de libéralisation fait présentement place à un discours articulant la sécurisation du libre-échange. Le dilemme de sécurité demeure encore une caractéristique essentielle de la politique internationale⁶.

L'une des conséquences majeures de ce retournement discursif est qu'on peut voir se produire sur plusieurs fronts un conditionnement politique qui est défavorable aux initiatives transnationales et qui trace, en même temps, les limites du militantisme transnational. Car la montée au niveau des préoccupations en matière de sécurité affecte le potentiel transnational des acteurs non étatiques et signale du même coup la fin de l'ère de l'apothéose transnationale. Dans cette optique, l'implication soutenue des

6. Nye, S.J. Jr. (1993). *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, New York, HarperCollins, p. 12.

organes et instruments de surveillance des États dans l'encadrement rapproché des mouvements transfrontaliers inaugure un contexte post-transnational dont les ramifications lourdes sont repérables à travers les manifestations suivantes : l'adoption de politiques restrictives visant le contrôle des activités citoyennes, le recentrage de la citoyenneté et la surveillance accrue des mouvements transnationaux. Les dispositions de nature réglementaire, mises en place dans l'espace nord-américain, contribuent ainsi à geler l'élan transnational des acteurs de la société civile.

Dans cette optique, l'initiative prise en vue de la création du Partenariat nord-américain pour la prospérité et la sécurité et concoctée par les leaders nord-américains, nonobstant ses intentions avouées de répondre à la nouvelle dynamique de compétitivité dans le monde, doit être appréciée à la lumière des défis et enjeux soulevés par les impératifs de sécurité. Des initiatives de la sorte rendent compte de la difficulté actuelle de gommer les contradictions que font apparaître, d'une part, une vision prônant une pensée libérale classique et dogmatique insistant sur l'idée que le commerce prime sur la sécurité et, d'autre part, une position plus pragmatique qui articule un néolibéralisme sécuritaire. L'initiative de sécurisation des frontières et des mouvements transnationaux et celle visant à articuler en même temps une politique économique et commerciale ouverte replacent le libéralisme dans un profond paradoxe. Alors que les acteurs de la libéralisation néolibérale, et en particulier les corporations transnationales et les gouvernements, veulent faciliter la libéralisation des flux commerciaux, ces intérêts coalisés doivent en même temps se soumettre à une logique de sécurisation des mouvements transnationaux qui altèrent et tempèrent cette politique d'ouverture.

Cette stratégie de sécurisation, mise sur pied pour répondre à une certaine perception de la vulnérabilité étatique ambiante, fragilise les acquis démocratiques longtemps établis au sein des démocraties libérales tout en permettant aux gouvernements de replacer l'État au-dessus de la société. Par son incursion progressive dans le champ des mouvements transnationaux des personnes, l'État-nation infuse une marge de transnationalisation calculée aux acteurs sociaux dans le but d'établir ses propres paramètres du transnational et de placer la société civile sous surveillance. En procédant ainsi, les gouvernements se présentent comme les défenseurs des valeurs et des fondements d'une forteresse menacée et, tout en invoquant le « péril national » aussi bien que la « raison d'État », appellent à la loyauté et à l'allégeance de tous⁷.

Outre ce paradoxe complexe, il nous faut également réfléchir au sens d'un dilemme profond qui hante les acteurs du libéralisme transnational à l'ère sécuritaire. Nulle part ce dilemme n'est autant à l'œuvre que dans la manière dont les pouvoirs publics appréhendent désormais le rapport

7. Faist, T. (2000). *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford, Clarendon, p. 237.

entre liberté et sécurité. À ce sujet, on a tendance à ne plus considérer les droits et les limitations aux droits dans l'abstrait ou l'absolu, mais plutôt dans le contexte dans lequel ils surgissent⁸. Parallèlement à l'affirmation du libéralisme de la peur, se précise également une nouvelle perception des droits humains qui tend à appréhender ces derniers comme un obstacle à la sécurité. Or, le devoir des États de protéger les droits des personnes et leur responsabilité de s'assurer que la protection de la sécurité ne sape pas les autres droits ne relève pas de deux logiques de protection qui sont antinomiques. Protéger les individus des actes terroristes et respecter les droits de l'homme relèvent tous deux « d'un même système de protection incombant à l'État⁹ ».

La tension entre sécurité et liberté qui s'exacerbe dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international trace de nouvelles limites quant à la place, au statut et aux acquis des citoyens dans les sociétés démocratiques. La logique de base de la politique internationale contemporaine invite, à ce titre, à apprécier les propositions transnationales libérales à l'aune de l'actuelle dynamique de sécurisation qui replace l'État dans son rôle central de dispensateur de nouvelles règles du jeu et d'agent régulateur des mouvements transnationaux. Car ce qui est en cours au sein des démocraties libérales, c'est évidemment l'affirmation d'un État qui fait de la sécurité nationale le fait central de la politique et un enjeu qui sature tout discours politique. La sécurité est devenue une arène de lutte par excellence, un champ de bataille sur lequel s'applique un sens particulier du politique¹⁰. Le paradigme de sécurité tel qu'établi traduit une re-focalisation de l'ordre du jour international vers des enjeux relatifs au terrorisme international et obéit à une tendance lourde qui va dans le sens de ce qu'Anna Pratt évoque comme une « gouvernance par le crime¹¹ ».

Quoi qu'il en soit, le chantier entrepris par la « nébuleuse contestataire » vers le théâtre transnational de contestation constitue, sans nul doute, un processus irréversible qui ne pourrait être freiné par les aléas de l'histoire et les assauts répétés à l'encontre des droits citoyens. Après tout, l'État ne possède pas tout le monopole de la sphère publique¹². Les actions

8. Sur ce point, voir Macleod, I. (2004). « A Question of Balance: Justice Minister Irwin Cotler Says the Anti-terrorism Law Protects Human Rights by Providing Security », *The Ottawa Citizen*, 11 décembre.

9. Commission internationale des juristes (2004). « Déclaration de Berlin du 28 août 2004 », <www.icj.org/news.php3?id_article=3509&lang=fr>, consulté le 9 novembre 2004.

10. Sur ce point, voir Bigo, D. et R.B.J. Walker (2006). « Liberté et sécurité en Europe : Enjeux contemporains », *Cultures et conflits*, n° 61, p. 103-136, p. 114.

11. Selon Anna Pratt, par ce type de gouvernance le crime et la punition deviennent des contextes institutionnels par lesquels on guide la conduite des autres. La gouvernance par le crime est intimement liée au déclin des régimes et règles sociaux articulés par l'État providence et la montée des politiques néolibérales. Pour des détails, voir Pratt, A. (2005). *Securing Borders: Detention and Deportation in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, 290 p.

12. Peterson, M.J. (1992). « Transnational Activity, International Society, and World Politics », *Millennium Journal of International Studies*, vol. 21, n° 3, p. 375, p. 371-388.

transnationales initiées par les acteurs non étatiques – qu'il s'agisse de celles entreprises dans le cadre des négociations entourant la conclusion de l'ALE, l'ALENA, l'Accord multilatéral sur les investissements ou encore les rondes de négociations de l'OMC – ont indéniablement réussi à re-problématiser le système interétatique issu de l'entente de Westphalie. Dans une certaine mesure, les griefs émis par les acteurs non étatiques, du fait qu'ils apportent un certain éclairage sur le problème du déficit démocratique du système de gouvernance en place, sont pour le moins parvenus à défier la logique interétatique qui sous-tend les institutions internationales créées par les États. Cela dénote le fait qu'en dépit d'obstacles structurels manifestes, plusieurs groupes appartenant à la société civile sont sur la voie de s'établir non seulement comme des agents informés mais encore comme des interlocuteurs importants dans un environnement international où se tissent des liens sociaux transnationaux qui sont de plus en plus multiples et divers.

Ces différentes considérations relatives à l'odyssée transnationale des acteurs non étatiques permettent d'établir sans bornes que, grâce à la démultiplication des espaces sociaux de contestation et de participation politique – un phénomène soutenu et entretenu par la phase globalisante de l'économie capitaliste – l'acteur non étatique a désormais la possibilité de graviter autour de plusieurs centres de pouvoir, de niveaux d'action et de réseaux de mobilisation. Toute réflexion théorique sur l'influence des acteurs non étatiques à l'heure de la politique mondialisée doit partir de la certitude que le social peut être repéré et appréhendé dans un contexte global. Cette réflexion devra également prendre en compte la prémisse de base selon laquelle l'acteur social est, par essence, national. L'État comme acteur prépondérant dans le cadre de la politique internationale, mais non exclusif, continue de détenir un pouvoir substantiel dans l'octroi d'une caution de légitimité aux initiatives politiques provenant de l'intérieur de son espace souverain. En ce sens, il se présente comme la courroie de transmission de l'espace national vers le site transnational.

Depuis quelques années, nombre d'acteurs sociaux investissent à grand déploiement l'arène de la politique internationale. S'adonnant à une critique soutenue de la thèse transnationale libérale, cet ouvrage étudie les stratégies transnationales de ces acteurs dits non étatiques et les résultats auxquels ils aboutissent dans le cadre de négociations commerciales multilatérales.

Après avoir situé les relations transnationales dans leur environnement théorique et intellectuel, l'ouvrage met le cap sur la saga des acteurs non étatiques (syndicalistes, environnementalistes, altermondialistes, etc.) contestant la politique globale de libéralisation des échanges. Il explore également, avec force et persuasion, les répercussions du processus de sécurisation amorcé en Amérique du Nord sur la dynamique de transnationalisation en cours.

Écrit dans un style accessible et soigné, cet ouvrage très actuel apporte un éclairage longtemps souhaité et une contribution pertinente à la compréhension de la problématique transnationale contemporaine en identifiant les enjeux importants, les acteurs majeurs ainsi que les sites d'opération. En tout et pour tout, l'ouvrage nous convie à une relecture de la politique transnationale contemporaine en sortant des sentiers battus.

Cet ouvrage vient combler une lacune importante dans la mesure où, à travers ses analyses, l'interface entre le national et le transnational est pris en considération sous différents angles, à partir d'enjeux multiples et complémentaires (libre-échange, environnement, altermondialisation et sécurité).

François Rocher, Université d'Ottawa

Chalmers Larose est docteur en science politique, spécialisé en relations transnationales. Il s'intéresse particulièrement à la contestation transnationale autour du libre-échange. Il enseigne présentement à l'Université du Québec à Montréal et au Collège militaire royal du Canada.

