



## Un partenariat sans les peuples

Deux images de mon été : une attente de près de deux heures au poste frontalier de Philipsburg, en me demandant si les quelques aliments emportés pour un bref séjour dans le Maine allaient être considérés dignes d'entrer sur le territoire américain ; et les cris des manifestants à Montebello, deux semaines plus tard, à propos d'une intégration nord-américaine qui serait en voie d'aller trop loin et trop vite.

Trop vite ou pas assez ? À en juger par les bouchons à la frontière, l'intégration de l'Amérique du Nord apparaît encore bien relative. Les experts s'entendent d'ailleurs pour parler des contrôles à la frontière comme d'un irritant majeur, contraire à l'esprit de l'ALENA. Les rencontres annuelles entre des chefs d'État qui prennent quelques heures pour se féliciter des minces progrès accomplis ne suggèrent pas non plus un processus d'intégration en plein essor.

Mais les manifestants savent bien que l'obsession américaine pour la sécurité engendre des problèmes à la frontière, et ils se doutent aussi que les sommets des chefs d'État ne constituent pas toujours des moments décisifs.

Ce qui les inquiète, c'est plutôt le processus souterrain de coopération amorcé en mars 2005 à Waco, au Texas. George W. Bush, Vicente Fox et Paul Martin s'étaient alors entendus pour approfondir l'intégration sur le continent en mettant en place un ensemble de groupes de travail, sous la bannière du Partenariat pour la sécurité et la prospérité (PSP).

Ces groupes de travail ont pour objectif non pas de négocier des ententes formelles, mais plutôt d'assurer une coordination continue entre les trois partenaires sur un ensemble de questions plus ou moins techniques. On y a défini, par exemple, un cadre de coopération en matière de réglementation, un plan de préparation contre la grippe aviaire, et un

accord de coopération en science et technologie énergétiques. Il s'agit principalement de se concerter et d'harmoniser diverses pratiques et normes réglementaires. La démarche nécessite rarement l'adoption de lois, et elle peut donc se faire sans débat public et sans l'intervention des parlementaires. Pour tout dire, on ne connaît même pas la composition ou l'ordre du jour des différents groupes de travail.

C'est là justement que le bât blesse. En maintenant la coopération au niveau bureaucratique, les dirigeants de l'ALENA se veulent pragmatiques. Ils alimentent toutefois les soupçons et suscitent un malaise même chez les partisans de l'intégration, qui se demandent pourquoi le PSP prend la forme d'un partenariat sans les peuples. Si les progrès sont aussi significatifs et bénéfiques que les chefs d'État le disent dans leurs déclarations conjointes, ne devraient-ils pas se réaliser au grand jour ?

Pour certains, il faut rendre la coopération plus formelle et l'assujettir au pouvoir législatif. Cette avenue, cependant, n'apparaît guère réaliste. D'abord, la démarche actuelle est graduelle et bureaucratique précisément parce qu'une approche plus ambitieuse et plus formelle n'apparaît pas plausible dans le contexte nord-américain. Aucun des trois partenaires ne semble disposé à aller très loin sur la voie d'une intégration proprement politique. Surtout, le monde a changé, et la vie démocratique ne peut plus se penser en fonction des seuls débats parlementaires nationaux.

À l'échelle mondiale, en effet, on assiste depuis quelques décennies à la multiplication de normes et de règles que les États souverains ne définissent pas, mais qu'ils doivent reconnaître et respecter. Ce droit administratif mondial est engendré par des entités régionales, comme l'Union européenne, mais aussi par des organisations internationales

comme les Nations Unies et l'Organisation mondiale de la santé, ou même par des organisations non gouvernementales ou privées. Des normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), par exemple, demandent aux États de démontrer la pertinence de règles de santé publique s'apparentant à des barrières commerciales. Il ne s'agit pas pour l'OMC d'empêcher ces règles, mais plutôt d'en discipliner l'usage. Autre exemple : diverses normes proprement privées sont actuellement en compétition pour définir ce qui constitue une exploitation soutenable de la forêt.

La création de règles par le biais du PSP n'est donc pas une exception, et il serait illusoire de penser revenir à une époque où seuls les Parlements semblaient en mesure de faire la loi. La question de l'imputabilité démocratique n'en demeure pas moins importante. Qui en effet contrôle ceux qui édictent les nouvelles normes continentales ?

L'important, c'est d'ouvrir le processus, afin de rendre ces nouvelles formes de gouvernance plus transparentes, plus accessibles à toutes les parties intéressées et plus délibératives. Autrement dit, il faut faire du PSP un partenariat avec plutôt que sans les peuples, et permettre à toutes les options d'être considérées et jugées au mérite. Un tel partenariat pourrait même engendrer des gains démocratiques. On mettrait en effet en débat un ensemble de questions qui, même à l'échelle nationale, font rarement l'objet de délibérations ouvertes. Dans un débat public, les arguments du Mexique et du Canada auraient par ailleurs plus de chance d'avoir du poids.

Mais pour le PSP, on est encore loin du compte. Pour l'instant, seuls les fonctionnaires et les gens d'affaires semblent dignes d'être invités à la table.

*Alain Noël est professeur titulaire au département de science politique de l'Université de Montréal.*