

L'ALENA ET LA CITOYENNETÉ NORD-AMÉRICAINNE : UN FAUX DÉBAT ?

(Intervention préparée pour l'Institut de recherche en politiques publiques, Montebello, 18 octobre 2003)

Par Dorval Brunelle
Département de sociologie et
Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC/UQAM)

Contrairement à ce qui s'est produit dans le contexte de l'Union européenne (UE), l'intégration économique impulsée par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) n'a pas été accompagnée de délibérations publiques profondes sur la portée et la signification du projet d'intégration sur le citoyen et la citoyenneté. L'explication la plus simple qu'on peut fournir de cette absence de débordement de l'économie sur les autres dimensions de la vie sociale et politique tient probablement au fait que l'ALENA aurait eu très peu d'effets juridiques directs sur le cadre normatif des trois pays concernés, avec le résultat que les débats de société sur la citoyenneté se sont poursuivis sans que l'on ait cru devoir faire de référence explicite à l'ALENA en tant que document susceptible d'avoir des effets sur la forme et le contenu de la citoyenneté elle-même.¹ Or, je voudrais montrer qu'il y a peut-être une méprise ici et que, si les normes et les dispositions de l'ALENA n'ont pas d'effets *directs* sur le cadre normatif et l'ordre politique à l'intérieur des trois pays, elles pourraient bien avoir des effets indirects, voire des effets systémiques importants, que nous ne pouvons pas ignorer sous peine de sousestimer les impacts de l'intégration à grande échelle en Amérique du Nord à l'heure présente. D'ailleurs, en supposant un instant que nous ne serions pas fondé à pousser aussi loin l'interprétation de l'ALENA, il reste que les débats à venir sur l'éventuelle réouverture de l'accord et sur l'approfondissement de l'intégration justifient que nous y regardions de plus près.

¹ Voir V. Loungnarath : « L'intégration juridique dans la zone ALENA : un chantier axé sur les processus », *Revue du Barreau*, tome 61, no 1, automne 2001.

En général, quand on cherche à cerner les tenants et aboutissants de la citoyenneté en Amérique du Nord, on est porté à engager la comparaison avec le modèle européen de citoyenneté. Or, l'intégration nord-américaine a surtout porté sur la production et la circulation des produits, des marchandises et des investissements, très peu sur la mobilité des gens d'affaires, encore moins sur la production et la circulation des services, de sorte qu'il peut apparaître prématuré de poser la question des effets de l'ALENA sur la citoyenneté à l'intérieur des trois pays ou sur la promotion d'une citoyenneté continentale. Cependant, si l'on doit envisager désormais une intégration juridique, sécuritaire, voire même sociale, plus profonde, il va de soi que, *volens nolens*, ce passage à des niveaux à la fois plus étendus et plus avancés d'intégration aura des répercussions sur la citoyenneté entendue dans le sens le plus général et le plus vague en tant que reconnaissance légale de la personnalité civique et politique à l'intérieur des pays, d'une part, tout comme elle aura des répercussions positives ou négatives sur une vision plus transnationale de la citoyenneté, d'autre part.

Pour illustrer à quel point l'émergence d'une éventuelle citoyenneté nord-américaine est aléatoire, Jennifer M. Welsch, procède en trois temps.² Elle commence par présenter succinctement le modèle européen avec ses identités multiples et sa démocratie participative; celle-ci a beau être embryonnaire, souligne-t-elle, le reproche qui lui est adressé par certains de reposer sur un « déficit démocratique » conforte tout de même l'idée qu'il y a bien dans ce cas-ci une communauté d'intérêts partagés. Après quoi l'auteure se tourne vers l'espace nord-américain et elle se pose la question de savoir s'il existe, ou non, une communauté nord-américaine. Elle poursuit alors en soulignant que, s'il y a interaction entre des acteurs à tous les niveaux de part et d'autres des deux frontières, il n'y a pas de normes partagées ni non plus de but commun. Au demeurant, s'il y a bel et bien des intérêts d'affaires communs, il n'y a pas une « communauté d'intérêts » en tant que telle, avec le résultat que l'idée même de citoyenneté nord-américaine relève d'un « objectif lointain » (« *a remote prospect* »). Cette conclusion repose sur trois constats : *premièrement*, il n'y a pas d'identité continentale ni au Mexique, ni au Canada, et encore moins aux Etats-Unis d'Amérique (EUA); *deuxièmement*, il n'y a pas non plus pas de bien commun au niveau continental; *troisièmement*, il n'y a fort peu d'activités transnationales entre citoyens et groupes d'intérêts qui soient concentrées sur l'ALENA. Enfin, et c'est le dernier temps de l'analyse, l'auteure se pose la question de savoir

² Voir Jennifer M. Welsch : « *Prospects and Pathways for North American Integration : The Implication for Citizenship* », texte préparé pour la conférence de l'Institut de recherche en politiques publiques, *The Art of the State*, volume II, *Thinking North America : Prospects and Pathways*, Montebello, 16-18 octobre 2003.

à quelles conditions on pourrait établir un ensemble commun d'attentes partagées en Amérique du Nord. À cette fin, il faudrait au point de départ que les parlements nationaux soient davantage impliqués dans l'ALENA qu'ils ne le sont à l'heure actuelle. À son tour, cette éventualité repose sur la transparence du processus et sur la possibilité de réduire le secret qui entoure les négociations lors des rencontres des trois ministres du commerce prévues dans le cadre de l'ALENA. Cependant, et c'est là sa conclusion, depuis les événements survenus un fatidique 11 septembre, la convergence qui aurait pu favoriser l'éventuelle construction d'une citoyenneté commune en Amérique du Nord a été sérieusement mise à mal et elle est venue buter sur le renforcement des préoccupations d'ordre sécuritaire. En effet, ces nouvelles obsessions alimentent le repli sur la sécurité nationale, aux dépens du renforcement d'une sécurité continentale, par l'entremise de l'accroissement des contrôles des personnes aux frontières et des immigrants à l'intérieur, contrôles qui ont des effets délétères pour tout projet de construction d'une citoyenneté partagée.

L'analyse de Jennifer M. Welsch pose plusieurs problèmes et elle soulève plusieurs difficultés que je voudrais aborder maintenant. En premier lieu, même si je suis d'accord, dans l'ensemble et à un niveau très général, avec le fait que le modèle européen puisse servir de cadre institutionnel à partir duquel il est toujours intéressant d'engager des comparaisons avec d'autres modèles économiques et politiques d'intégration à grande échelle, je le suis moins quand il est question d'en faire un modèle de référence. Or, même si ce n'est pas là l'objet de son propos, puisque la présentation du modèle est à peine esquissée dans ce cas-ci, je crois important de m'attarder sur quelques-unes des limites du modèle en question, non seulement pour engager la comparaison sur d'autres bases, mais surtout pour ouvrir la réflexion du côté de la polysémie de la notion de citoyenneté elle-même, une polysémie qui pourrait nous conduire à sortir d'une vision et d'une approche européo-centriques à la question de la citoyenneté. En deuxième lieu, je pense que l'approche retenue face à l'enjeu d'une citoyenneté nord-américaine est réductrice. Compte tenu du nombre incroyablement élevé d'«interactions», pour reprendre le terme utilisé par l'auteure, de part et d'autres des deux frontières, mais compte tenu également de la multiplication des pratiques transnationales dans lesquelles les acteurs sociaux, les groupes, les associations, les organisations, les mouvements et les gouvernements eux-mêmes à tous les niveaux, fédéral, provincial ou étatique, voire municipal et scolaire, sont engagés, il semble qu'il faille revoir l'interprétation fournie de manière à accorder toute leur importance sociale et politique aux évolutions en cours, afin de rendre compte de ce que nous appellerons, pour le moment, en reprenant la notion forgée par

Max Weber, un accroissement de la *socialité* à l'intérieur d'un espace nord-américain. En troisième lieu, enfin, je voudrais chercher à voir quelles conséquences les obsessions sécuritaires ont eues sur les citoyens et les citoyennes de l'Amérique du Nord et, par la même occasion, je voudrais mettre en évidence leurs effets néfastes sur la constitution d'identités partagées entre les pays, mais aussi à l'intérieur des pays.

1. Le modèle européen

Doit-on, sous prétexte que l'espace politique nord-américain n'est en aucune façon unifié ni même soumis à des institutions communes renoncer à parler de citoyenneté nord-américaine? L'exemple de l'UE est à la fois intéressant et révélateur à cet égard, puisque les partenaires européens, depuis la signature du Traité de Maastricht en 1992, se sont dotés d'une Union politique et d'une Union économique et monétaire, et qu'ils ont, aux termes de l'article 8, « institué une citoyenneté de l'Union ». Cette citoyenneté est accordée à « toute personne ayant la nationalité d'un État membre » (*idem*). Parmi les droits conférés aux citoyens de l'Union, il y a le droit à la libre circulation et au libre séjour sur le territoire des États membres (article 8A), le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales de l'État membre où il réside (art. 8B1), ainsi qu'au Parlement européen (art. 8B2). Le citoyen bénéficie également de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans l'éventualité où l'État membre dont il est le ressortissant n'est pas représenté (art. 8C) et il jouit, enfin, du droit de pétition devant le Parlement européen (art. 8D). Rappelons d'ailleurs, à ce propos, que le Traité de Rome avait déjà institué la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement, ainsi que la promotion des droits sociaux.³

Comme on le voit, dans le cas de l'UE, la citoyenneté à l'échelle communautaire est le résultat d'un double processus d'intégration économique et politique, processus à travers lequel on cherche à renforcer les capacités juridiques des individus de manière à définir un nouveau rôle pour les citoyens qui aille au-delà d'une implication passive dans l'intégration à grande échelle en cours de réalisation. En supposant maintenant qu'on définisse le citoyen à

³ Il est intéressant de souligner, au passage, que l'article I-8, « La citoyenneté de l'Union », du *Projet de la Convention pour une Constitution européenne* (2003) reprend, à toutes fins utiles, les dispositions du Traité de Maastricht.

part entière comme étant celui qui jouit aussi bien de droits civils et politiques, que de droits économiques, sociaux et culturels, toute la question est de savoir quelle est la portée de la citoyenneté prévue dans les textes fondateurs de l'UE et en quoi cette citoyenneté complète-t-elle ou comment s'imbrique-t-elle dans la citoyenneté telle qu'elle existe déjà au niveau national?

Dans une étude récente consacrée à cette question, Wolfgang Streeck⁴ propose une interprétation critique de la reconnaissance de la citoyenneté dans le contexte européen. Il montre comment l'élargissement de la citoyenneté au niveau européen s'est fait aux dépens de la citoyenneté nationale, en l'occurrence, aux dépens de la jouissance de certaines prérogatives consenties naguère à des collectifs de travailleurs à l'intérieur de leurs milieux de travail, et il conclut son analyse en ces termes : « *While only marginally extending citizenship across national borders, European integration as we know it tends to weaken it within them* ». En d'autres mots, la reconnaissance de la citoyenneté au niveau de l'UE ne compense pas les pertes ou les déficits de citoyenneté encourus au niveau national.

Cette conclusion est évidemment à la fois très intéressante et très pertinente pour mon propos, parce qu'elle vient confirmer que le modèle européen a encore beaucoup à faire avant d'établir l'équilibre entre les gains et les pertes en matière de citoyenneté aux niveaux national et communautaire respectivement, d'une part, parce qu'elle montre bien que l'approche européenne concernant l'enjeu de la citoyenneté est difficilement transposable telle quelle au contexte nord-américain, d'autre part.

Cette transposition est rendue difficile pour au moins deux raisons : la première raison tient à ce qu'il faut bien reconnaître comme étant, au-delà de la question du nombre de langues parlées, l'homogénéité relative qui prévaut en Europe communautaire, par comparaison aux hétérogénéités qui prévalent en Amérique du Nord, et la seconde raison, aux différences profondes qui séparent l'interprétation et l'opérationnalisation des textes fondateurs des pays concernés de part et d'autre de l'Atlantique.

En effet, les pays de l'UE sont, tout compte fait, beaucoup plus homogènes au niveau civilisationnel, ethnique, religieux et culturel que ne le sont les trois pays d'Amérique du

⁴ W. Streeck, *Citizenship Under Regime Competition :The Case of the 'European Works Council'*, 1997. Sur la Toile : www.jeanmonnetprogram.org

Nord. Pour sûr, il y a bien en Europe occidentale des questions nationales ou nationalitaires, ainsi que des irrédentismes qui hantent encore aujourd'hui certains gouvernements, comme la question de l'autonomie de la Corse, du Pays basque, de la Catalogne, de la Bretagne, de la Savoie, de l'Écosse, de la Padanie, les mouvements flamands et tant d'autres, mais les revendications issues de ces nations ou de ces peuples s'inscrivent ou, à tout le moins, doivent s'inscrire, à l'intérieur d'un schéma de type westphalien, c'est-à-dire à l'intérieur d'un paradigme politique et administratif fondé sur la suprématie d'un État tutélaire disposant de la pleine souveraineté sur un territoire donné⁵. On imagine difficilement, pour le moment en tout cas, que ces revendications puissent conduire au démembrement des territoires nationaux des pays concernés, comme ce fut le cas avec l'ex-Yougoslavie, où l'on a eu recours à un redécoupage territorial et à la reconnaissance d'un pluralisme religieux et ethnique pour faire droit aux revendications des peuples formant l'ancien pays.

Une autre transposition de l'approche européocentrique a été tentée encore récemment par Will Kymlicka dans une analyse consacrée à ce qu'il appelle « l'ancien modèle de citoyenneté » en tant qu'aboutissement de deux processus à long terme : celui de la construction de l'État-nation, d'un côté, celui de la libéralisation et de la démocratisation, de l'autre. ⁶ Le premier processus a permis d'encastrent le citoyen dans l'État-nation, un encastrement qui a par la suite été étendu aux classes ouvrières et renforcé lors de la mise sur pied de l'État-providence au lendemain de la Deuxième Guerre, tandis que le second processus a permis l'affranchissement des exclus et des exclues et la pleine reconnaissance de leurs droits civils, politiques et sociaux. Partant de ces prémisses, Kymlicka cherche par la suite à comprendre la remise en cause du lien entre la citoyenneté libérale-démocratique et l'État-nation à partir de la dilution (« *thinning* ») du nationalisme dans la foulée de l'ouverture de l'espace national à des résidents qui ne partagent pas les mêmes identités culturelles et religieuses, d'un côté, à partir de la montée des revendications en faveur de réformes institutionnelles, de l'autre. Cette remise en cause emprunte plusieurs voies, mais deux lui apparaissent centrales : le nationalisme minoritaire (« *minority nationalism* ») et le transnationalisme, c'est-à-dire l'émergence d'une citoyenneté qui ne serait plus liée à une communauté politique territoriale donnée. Pour l'auteur, ce sont essentiellement les réseaux

⁵ Le cas du peuple Saami (Lapons) représente une exception à cette règle. En effet, il s'agit d'un peuple nomade dont le territoire d'appartenance déborde les frontières de quatre pays nordiques d'Europe.

⁶ Voir W. Kymlicka : « *New Forms of Citizenship* », in Thomas J. Courchene et Donald J. Savoie, dir., *The Art of the State. Governance in a World Without Frontiers*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 2003, pp. 265-310.

transnationaux de défense des droits, encore appelés des réseaux transnationaux d'entraide (« *transnational advocacy networks* »), qui jouent un rôle central dans la promotion d'une nouvelle citoyenneté.

Or, ces arguments et ces analyses, qui prétendent valoir pour l'ensemble de l'Occident, s'appliquent quand même beaucoup mieux en Europe, et en Europe communautaire surtout, et ils s'avèrent par contre difficilement transposables tels quels dans les Amériques et ce, pour trois raisons au moins : *premièrement*, parce qu'il n'y a, en définitive, en Amérique du Nord, qu'une seule revendication nationalitaire comparable à celles que l'on rencontre en Europe, celle qui est portée par les nationalistes québécois;⁷ *deuxièmement*, parce qu'on a assisté, tout au long de l'histoire du continent, à des brassages incessants de populations sur des territoires conquis et, à cause de la porosité de ces limites territoriales, à la formation d'allégeances citoyennes qui ont une forte propension à déborder les cadres nationaux institués et, *troisièmement*, parce que les principales revendications institutionnelles et territoriales s'inscrivent en porte-à-faux par rapport au modèle westphalien et occidental dominant, comme c'est le cas pour les revendications issues des communautés autochtones, ainsi que pour celles qui émanent de *minorités ethniques* qu'il s'agisse des Noirs, des Chicanos et des Mexaméricains, entre autres.

Au demeurant, l'interprétation et la mise en œuvre des cadres constitutionnels de type fédéraux instaurés à l'intérieur des trois pays d'Amérique du Nord sont tout compte fait passablement différentes, comme nous le verrons maintenant, de celles que l'on rencontre en Europe communautaire. Non pas que les pouvoirs en place seraient plus sereins que leurs vis-à-vis européens face à une menace de démembrement, comme l'illustre le traitement qui a été réservé par le gouvernement fédéral à la question du Québec, mais les options constitutionnelles sont plus nombreuses et plus ouvertes. La principale option à laquelle on peut avoir recours est la création de nouvelles entités politiques et administratives disposant en propre de la souveraineté à l'intérieur d'aires de juridiction définies. Ainsi, autant le cadre politique et géographique *national* des trois pays peut-il apparaître figé au niveau central,

⁷ Ce n'est pas tout à fait exact, puisqu'il existe d'autres revendications territoriales, mais dont on peine à dire si elles sont sérieuses et crédibles, ou pas. Je pense au projet de la République de Cascadia qui réunirait, au sein d'un même ensemble politique, la province de la Colombie-britannique et les États de Washington et de l'Oregon.

Ceci dit, dès que l'on sort du cadre nord-américain, on rencontre d'autres revendications nationalitaires du même type, à commencer par celle des Portoricains.

autant cette stabilité apparente recouvre des transformations importantes intervenues au niveau infra-national. Aux Etats-Unis et au Mexique, c'est la création de nouveaux états qui apparaît comme l'innovation la plus importante, tandis qu'au Canada, c'est le processus de dévolution à l'avantage du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, ou encore la création d'un nouveau territoire. Parmi les initiatives somme toute récente à cet égard, on peut relever la création de la province de Terre-Neuve en 1949, celle de l'État de l'Alaska en 1951, de l'État de Campeche en 1957, (d'Hawaï en 1959) ou de l'État de Basse Californie du Nord et celle de l'État de Quintana Roo, tous deux en 1974, de même que la création du Nunavut en 1999. Mais, rappelons-le, cette solution a ses limites à cause de la dispersion des communautés autochtones sur le territoire des Amériques, et sur celui de l'Amérique du Nord, en particulier.

On voit alors, à partir de ces quelques éléments, combien la question de la citoyenneté se pose différemment dans le contexte nord-américain essentiellement à cause de la signification et de la portée de la notion de frontière elle-même. Dans ce cas-ci, en effet, non seulement les frontières géographiques sont-elles beaucoup plus floues et non seulement les bornes juridictionnelles et politiques sont-elles moins rigides, mais les allégeances citoyennes sont également susceptibles de dépasser et de transcender à la fois aussi bien les frontières que les cadres normatifs *nationaux*. Ce phénomène est lié au fait que les communautés ethniques et culturelles, qu'il s'agisse des communautés autochtones ou des peuples soi-disant fondateurs, ou encore des communautés d'immigration plus récente, sont très dispersées sur le territoire de l'Amérique du Nord. Il résulte de cette dispersion une dissociation entre identités et territoires dans le contexte nord-américain que l'on ne retrouve pas en Europe. À son tour, cette dissociation se répercute sur les significations qu'on peut accorder à la notion de citoyenneté elle-même. Nous en avons quelques illustrations intéressantes au Canada, où la notion de citoyenneté canadienne-française n'a pas le même contenu ni la même signification pour le franco-manitobain, le franco-ontarien, l'Acadien et le Québécois et où, entre autres facteurs, à cause de l'importance historique des vagues d'immigration en provenance des États frontaliers, les allégeances des albertains vis-à-vis des Etats-Unis sont parfois plus fortes que celles vis-à-vis du Canada et de son gouvernement.⁸ Nous en avons des illustrations également aux Etats-Unis et au Mexique où les affinités citoyennes avec le pays de départ

⁸ Témoigne de ceci la création de l'*Alberta Residents League* en 2002 et la publication d'un *Alberta Agenda*. La ligue propose plus d'autonomie pour l'Alberta, sur le modèle des revendications avancées par le Québec, et elle n'exclut pas, à terme, l'adhésion aux EUA.

demeurent fortes, comme le montre le cas des immigrants mexicains à qui il est question d'accorder le droit de vote aux élections présidentielles au Mexique.

2. Citoyenneté et socialité en Amérique du Nord

La citoyenneté confère au sujet de droit un statut politique *et* juridique de sorte que, en tant que statut reconnu et attribué par une autorité constituée, la citoyenneté se déploie sur deux versants : un versant politique, qui lie le citoyen au pouvoir constitué, et un versant civil, qui le lie à ses concitoyens. Le citoyen est donc tout à la fois un sujet de droit public et un sujet de droit privé. À titre de sujet de droit public, le citoyen a des droits, des obligations et des devoirs vis-à-vis des pouvoirs en place et, symétriquement, à titre de sujet de droit privé, il a des droits, des obligations et des devoirs individuels ou collectifs vis-à-vis de ses concitoyens. Parmi les premiers, il y a le droit de vote et d'éligibilité, la liberté de parole et d'opinion qui constituent les libertés politiques, tandis que, parmi les seconds, il y a la liberté d'association, le droit de manifester et les libertés judiciaires, entre autres, qui constituent les libertés civiles.

Nous allons examiner successivement ces deux dimensions de la citoyenneté en Amérique du Nord. Dans un premier temps, nous nous pencherons sur quelques caractéristiques centrales du fédéralisme nord-américain, avant de nous attarder sur un des effets pervers de l'ALENA concernant le renforcement du déficit démocratique à l'échelle continentale, un effet qui n'est pas tellement induit par l'accord, mais qui est surtout renforcé par lui. Dans un deuxième temps, nous étudierons la transnationalisation des pratiques citoyennes d'association dans le contexte de l'intégration continentale.

L'argument central qui est évoqué par les auteurs pour remettre en question l'idée de formation d'une citoyenneté nord-américaine, c'est l'absence de projet politique commun, une absence que semble confirmer la rareté des tête-à-tête au plus haut niveau. Or, si les rencontres officielles entre les trois chefs d'État et de gouvernement sont rares et si les rencontres à deux sont espacées, ces éléments ne reflètent pas de manière adéquate l'intensité des rapports politiques et administratifs qui sont entretenus à d'autres niveaux dans un nombre impressionnant de domaines. Ainsi, du côté canado-américain, il n'a pas fallu attendre la sanction d'accords de libre-échange pour assister au resserrement des liens latéraux ou horizontaux directs entre provinces et États riverains, puisque bon nombre de comités,

conférences ou réunions transfrontières ont été mis sur pied autour d'enjeux comme l'environnement, les migrations, les débits d'eau des fleuves Saint-Laurent et Columbia ou les échanges culturels. D'ailleurs, premiers ministres et gouverneurs se rencontrent sur une base régionale aussi bien à l'Ouest, à l'Est, qu'au tour des Grands Lacs, comme c'est le cas pour le *Council of States Governments-Eastern Regional Conference* qui rassemble les États du Nord-Est des États-Unis, ainsi qu'un "associé international", la province de Québec, ou comme le Conseil des Gouverneurs des Grands Lacs et de l'Ontario qui se réunit annuellement et qui a, en 1997, accueilli le Québec également. Parallèlement, sur la frontière sud, on peut relever la création de l'Association des États du Golfe du Mexique, en janvier 1992, une association rassemblant dix États, cinq au Mexique (Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche et Yucatan) et cinq aux États-Unis (Floride, Alabama, Louisiane, Texas et Mississippi). Cette association a joué un rôle central dans la promotion des échanges à l'intérieur de la région, une initiative qui, il convient de le noter au passage, intervient en pleine négociation de l'ALÉNA.

En Amérique du Nord, contrairement à ce qui se produit à l'intérieur de l'UE, provinces et États jouissent depuis longtemps d'une importante autonomie en matière internationale qui les conduit à intervenir directement à ce niveau en adoptant des politiques ou en sanctionnant des normes qui vont parfois à l'encontre de celles qui sont défendues par les gouvernements centraux, comme ce fut le cas lorsque les États de Washington et de l'Oregon ont adopté des politiques reconnaissant les "deux Chines", ou lorsqu'une vingtaine d'États avaient rapatrié leurs fonds de pension de l'Afrique du Sud sous le régime de l'apartheid, ou comme c'est encore le cas quand la province de Québec cherche à se faire octroyer un statut autonome à l'intérieur de la communauté des pays francophones. En conséquence, quand il est question de citoyenneté politique au Canada et aux États-Unis et, dans une moindre mesure, au Mexique, l'allégeance du citoyen envers le pouvoir central ne représente qu'une partie ou qu'un aspect de la citoyenneté, puisqu'il est lié également, par le suffrage, par l'éligibilité et, surtout, par la fiscalité, aux autres ordres de gouvernement aux niveaux provincial ou étatique, ainsi qu'au niveau municipal ou local.

Ceci posé, l'ALÉNA joue un rôle à la fois déterminant et fort ambigu à cet égard puisqu'il contraint les gouvernements infra-étatiques à ajuster leurs normes et leurs réglementations internes aux exigences de l'accord d'un côté, mais les place à l'écart des discussions et des négociations entourant ces ajustements, de l'autre. En effet, les contraintes liées à

l'accroissement des échanges entre les trois partenaires ont des répercussions importantes sur des domaines et des enjeux qui relèvent de leurs prérogatives, comme le transport routier et l'allocation des richesses naturelles, pour ne citer que ces deux-là. Cependant, et cette réserve est importante, le mode de fonctionnement des comités et sous-comités mis sur pied en vertu de l'ALENA renforce considérablement la centralisation des pouvoirs vers le haut, c'est-à-dire vers les gouvernements centraux, aux dépens des gouvernements infra-étatiques, comme l'illustre un extrait suivant d'un rapport du Sous-comité des normes relatives au transport terrestre :

« L'ALÉNA a suscité un certain nombre d'initiatives trilatérales, notamment les efforts déployés dans les domaines des sciences et de la technologie, de l'environnement et des transports. En matière de transport, le Sous-comité des normes relatives au transport terrestre (SNTT) a pour but de faciliter et d'augmenter les déplacements et les transports entre les trois pays visés par l'accord, en élaborant et en mettant en oeuvre des normes compatibles et/ou uniformes applicables aux conducteurs de véhicules terrestres, aux véhicules eux-mêmes, aux routes et aux dispositifs de la gestion de la circulation; à la sécurité du personnel d'exploitation ferroviaire; et au transport des matières dangereuses ».⁹

Ces considérations permettent de jeter un éclairage quelque peu différent sur la direction dans laquelle évolue l'autonomie des provinces et des États dans les contextes fédéraux en Amérique du Nord, puisqu'on assisterait bel et bien à un ajustement normatif et réglementaire important depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, ajustement qui prive les juridictions subalternes d'une part de leur autonomie, privation qui, à son tour, a un impact direct sur la citoyenneté et, plus spécifiquement, sur le contenu de la relation que le citoyen est susceptible d'entretenir avec les pouvoirs politiques institués. En effet, on voit très clairement ici que les mandats confiés à des comités et à des sous-comités les habilitent à faire de l'intégration normative sous l'autorité et la gouverne de la Commission de l'ALENA, mais en l'absence des autorités qui disposent de la juridiction sur ces matières, c'est-à-dire en l'absence des provinces et des États. En ce sens, l'ALENA accroît discrètement l'asymétrie juridictionnelle en faveur des pouvoirs centraux aux dépens des pouvoirs infra-étatiques. À son tour, cette asymétrie juridictionnelle complète et renforce une autre asymétrie importante qui caractérise les trois fédérations d'Amérique du Nord, à savoir l'asymétrie fiscale. En effet, l'évolution des dépenses respectives des administrations fédérales et provinciales ou étatiques placent ces dernières dans une situation budgétaire de plus en plus difficile, puisqu'elles dépendent

⁹ En ligne : www.tc.gc.ca/pol/fr/transport_maritime/tcg5/menu.htm

toujours davantage des transferts fédéraux pour faire face à leurs responsabilités et boucler leur budget. À son tour, ce système de transfert pose des problèmes importants qui avaient déjà été mis en lumière par la Commission Macdonald quand elle avait souligné à quel point le système en question « rend l'imputabilité très difficile, surtout lorsqu'une grande partie des dépenses engagées par un ordre de gouvernement sont payées par des taxes imposées par un autre ordre de gouvernement »¹⁰, une imputabilité qui se complique encore du fait que les subventions versées sont de plus en plus assujetties à condition.

On voit alors que ces asymétries ont des effets pervers importants sur la citoyenneté entendue dans son sens large, c'est-à-dire en tant que complexe d'allégeances politiques démultipliées envers une pluralité de pouvoirs autonomes et souverains dans leur aire de juridictions propres. Comme nous venons de l'indiquer, le déplacement des prérogatives en matière d'ajustement réglementaire et normatif vers le haut, d'une part, le maintien, voire le renforcement, de déséquilibres fiscaux en faveur des ordres supérieurs de gouvernements, de l'autre, contribuent à creuser l'écart entre légitimité politique et imputabilité politique, processus qui contribuent à altérer les allégeances citoyennes elles-mêmes.

L'ALENA a donc des effets négatifs importants sur la définition de la citoyenneté politique en Amérique du Nord et, si l'on s'en tenait à cette seule dimension, il faudrait sans doute conclure que l'avenir d'un projet de citoyenneté nord-américaine est très aléatoire. Mais nous avons souligné l'importance de prendre en compte la citoyenneté civique dans ce contexte, et c'est sur cet aspect que nous allons maintenant nous attarder.

Même si les données brutes qui suivent ne contribuent pas à accréditer l'idée de citoyenneté nord-américaine, il n'en reste pas moins que l'ampleur même des mouvements de populations de part et d'autre des deux frontières exigent que nous y regardions de plus près. En 2002, le nombre total d'individus qui ont traversé la frontière canado-américaine a atteint 200 millions, soit plus d'un demi million par jour. Cette année-là, 11 millions de camions ont traversé la frontière canado-américaine, au rythme de 30 000 camions par jour. Chaque année, 15

¹⁰ Voir le *Rapport de la commission sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada*, Ottawa, 1985, tome 3, p. 438. Dans la citation ci-dessus, il était question des transferts aux municipalités. Voir à ce sujet : D. Brunelle, Y. Bélanger et C. Deblock, « L'intégration économique continentale et ses effets sur les gouvernements infra-étatiques : de l'ALE à l'ALENA et au-delà », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 32, 1999, pp. 85-117.

millions de Canadiens voyagent aux EUA. De l'autre côté, sur la frontière Sud, on décompte 540 millions d'entrées par an, soit environ 45 millions par mois ou 1,5 million par jour. Par ailleurs, l'Amérique du Nord est, par excellence, le continent où les réseaux d'associations et d'organisations sont importants. Selon Jean-Pierre Bélanger, il y aurait eu quelque 90 000 organismes sans but lucratif (OSBL) au Québec en 1996, un chiffre nettement exagéré, puisque le Secrétariat à l'action communautaire autonome n'en dénombrait que 8 000 en 2001¹¹. Francis Fukuyama, pour sa part, reprenant les calculs de Lester Salamon, évalue à 1,14 millions le nombre total d'OSBL aux EUA en 1989¹². Pour sûr, seule une fraction de ces associations et organisations sont des associations citoyennes au sens premier du terme, c'est-à-dire des organisations et des associations qui, pour reprendre les termes de Lucie Lemonde, agissent en tant que « bastion de la liberté religieuse et politique, et de plus en plus (...), en tant que condition nécessaire à la liberté sociale et économique des citoyens »¹³. À ce propos, l'ALENA a non seulement joué un rôle moteur dans la création et la formation de tout un réseau d'organisations et d'associations, mais l'accord a surtout conduit nombre d'organisations et d'associations déjà existantes à faire de l'ALENA, mais aussi des enjeux reliés aux deux accords parallèles, l'Accord de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACE) et l'Accord de coopération dans le domaine du travail (ANACT), des thèmes récurrents importants, sinon majeurs, dans la définition des missions et des mandats qu'elles assumaient par ailleurs. Cela se vérifie bien sûr pour toutes et chacune des centrales syndicales des trois pays, mais cela se vérifie également pour les associations féministes, étudiantes, communautaires, de même que pour les communautés religieuses et les organisations de défense des droits. À son tour, l'incorporation de ces sujets et de ces préoccupations a conduit à l'établissement et au renforcement des relations transnationales entre organisations et associations, mais elle a également conduit à la création de coalitions et de réseaux transversaux ralliant des militantes et des militants issus d'horizons différents¹⁴. Pourtant, il s'agit là d'un aspect précis de l'intervention autour de l'ALENA qui est loin d'être

¹¹ Voir Jean Gagné, « La reconnaissance étatique du mouvement communautaire autonome au Québec : histoire, enjeux et perspectives », in Louis Jolin et Georges LeBel, dir., *L'Association : du contrôle à la liberté ?*, Montréal, Éditions Wilson et Lafleur Martel Ltée, 2001, p. 84.

¹² Voir F. Fukuyama, « Social Capital and Civil Society », *IMF Paper*, 1^{er} octobre 1999. En ligne : www.imf.org

¹³ Voir L. Lemonde, « L'impact de la conception individualiste de la liberté d'association », in Louis Jolin et Georges LeBel, dir., *op. cit.*, p. 14.

¹⁴ La littérature sur cette question est désormais abondante. Voir D. Brunelle et S. Dugas, « Les oppositions au libre-échange en Amérique du Nord », in D. Brunelle et C. Deblock, dir., *L'ALENA après 10 ans*, Montréal, Fides, 2004 (à paraître).

le seul, puisqu'il faudrait aussi tenir compte des échanges culturels et sociaux engagés à tous les niveaux de la société civile par des organismes aussi différents que peuvent l'être les universités, les collèges, les écoles, les administrations publiques ou privées, les villes et les municipalités, échanges qui contribuent à préparer l'émergence d'une citoyenneté nord-américaine par le bas, grâce au renforcement des liens de sociation à la grandeur de l'Amérique du Nord.

3. Les droits du citoyen depuis le 11 septembre

En regard des réflexions commises jusqu'à maintenant, nous voyons jusqu'à quel point les contrôles instaurés après le 11 septembre sont susceptibles d'avoir des effets dommageables sur la façon même d'entretenir des relations transfrontières et de nouer des liens culturels, sociaux ou autres à l'échelle de l'Amérique du Nord et, par conséquent, d'avoir des effets délétères sur l'émergence d'une citoyenneté nord-américaine. Il est d'ailleurs tout à fait révélateur à cet égard que le président des EUA n'ait pas cru bon de convoquer ses homologues canadien et mexicain après les attentats de septembre 2001 et de sanctionner, ce faisant, une approche nationale et nationaliste à la question de la sécurité, au lieu d'envisager l'enjeu de la sécurité dans sa dimension continentale. La première conséquence de cette décision sera de renforcer les rapports bilatéraux en Amérique du Nord, entre le Canada et les États-Unis, d'un côté, entre les États-Unis et le Mexique, de l'autre, ce qui a pour effet immédiat de conduire à un relâchement des liens à trois. Mais ce n'est pas seulement l'évanescence citoyenneté nord-américaine qui est prise à partie, c'est également la citoyenneté politique intérieure, comme le montre l'adoption du *USA Patriot Act*¹⁵ et celle de la *Loi anti-terroriste* au Canada, des mesures qui ont d'ores et déjà des effets dommageables sur les immigrants, mais aussi sur les politiques de sécurité au Mexique, ainsi que dans l'ensemble de l'Amérique latine. C'est ainsi que plusieurs citoyens et groupes de défense des droits dénoncent les impacts du *USA Patriot Act* sur la criminalisation des activités des organisations qui militent en faveur d'alternatives à la mondialisation et à la libéralisation des marchés¹⁶.

¹⁵ Le *USA Patriot Act* est un acronyme pour « *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act* », qu'on peut traduire par : « loi pour unir et renforcer les États-Unis par la mise en place d'instruments requis pour intercepter et faire obstacle au terrorisme ».

¹⁶ Pour une revue générale de ces effets en Amérique latine, en ligne : www.madre.org

Conclusion

Nous voyons, à la lumière des réflexions proposées dans ces lignes, que la question de savoir si on assiste, ou pas, à l'émergence d'une citoyenneté nord-américaine est plus complexe qu'on serait porté à le croire. Ce qui est clair, en tout cas, c'est que l'on n'assiste pas à la mise en marche d'un projet explicite visant à préparer une reconnaissance juridique et politique de la citoyenneté à l'échelle de l'Amérique du Nord. Au contraire, on pourrait même soutenir l'inverse et avancer que, depuis le 11 septembre, en particulier, les exigences en matière de sécurité nationale aux Etats-Unis et les menaces qu'elles font peser quant à l'imposition éventuelle de visas aux ressortissants des deux autres pays, par exemple, nous éloignent encore davantage d'un tel projet. D'ailleurs, comme nous l'avons vu également, n'eût été du 11 septembre, on pouvait douter du réalisme de l'idée de lier la citoyenneté à l'option continentale à cause du déficit de légitimité inscrit dans l'intégration normative et réglementaire sanctionnée par l'ALENA. En ce sens, comme nous l'avons relevé et démontré ailleurs¹⁷, l'ALENA induit un profond déficit démocratique en Amérique du Nord, dans la mesure où l'accord renforce une démocratie d'exécutifs aux dépens de la démocratie parlementaire au Canada et au Mexique, mais pas aux EUA; ce qui nous avait poussé à conclure qu'il y avait bel et bien un parlement *de facto et de jure* en Amérique du Nord qui n'était autre que le Congrès des EUA. Ainsi, dans la mesure où les législateurs et les représentants aux EUA étendraient, ou seraient en mesure d'étendre, la juridiction des institutions politiques au-delà des frontières normatives et réglementaires de leur pays, les citoyens des EUA disposeraient des linéaments d'une citoyenneté nord-américaine *par défaut*. En revanche, dans la mesure où leurs parlementaires seraient écartés de l'ajustement normatif et incapables, ce faisant, d'exiger l'imputabilité ou la reddition de comptes de la part de leurs propres pouvoirs exécutifs, les citoyens des deux autres pays seraient, pour leur part, privés d'une part de citoyenneté.

¹⁷ Voir D. Brunelle, R. Sarrasin et C. Deblock, "Libre-échange et gouvernance : le Canada et la politique de continentalisation", dans L. Perret, (dir.) *Évolution des systèmes juridiques, bijuridisme et commerce international*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2003, pp. 385-428.

Mais cette interprétation est sans doute trop linéaire et formaliste car, comme nous l'avons vu, nous assistons également à une extension de la citoyenneté au-delà des frontières des trois pays, aussi bien à la faveur de la transnationalisation des juridictions administratives et politiques dans les domaines du transport et de l'énergie, en particulier, qu'à la faveur de la transnationalisation des pratiques citoyennes qui s'inscrivent directement en relation avec l'ALENA. De plus, la formation de nouveaux espaces, qu'un auteur a proposé d'appeler des « régions-états » (« *region-states* »)¹⁸, contribue sans doute à rapprocher les contenus de citoyenneté de part et d'autre des frontières, mais ce processus semblerait plutôt confirmer l'ajustement de la citoyenneté canadienne sur le modèle des EUA, à moins qu'elle ne confirme autre chose de plus litigieux, à savoir l'évaporation pure et simple d'une citoyenneté canadienne¹⁹.

En ce sens, nous assistons bel et bien à l'émergence d'une citoyenneté en Amérique du Nord, mais pas nécessairement d'une citoyenneté nord-américaine. Pour le moment, les évolutions en cours semblent nous conduire vers l'extension au-delà des frontières des EUA d'une citoyenneté des EUA, tout en induisant, en parallèle, une profonde aliénation citoyenne au Canada et au Mexique. Mais ces deux processus ne sont pas les seuls, car il faut aussi tenir compte des exclusions à la fois intérieures et extérieures à partir desquelles se construisent les citoyennetés et les solidarités transfrontières à venir.

¹⁸ Voir Thomas J. Courchesne et Colin R. Telmer, *From Heartland to North American Region State. The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario*, Centre for Public Management, Toronto, 1998.

¹⁹ Ce qui, aux yeux de certains, pourrait être le signe d'une intégration en profondeur parfaitement réussie. Voir l'introduction de William S. Coleman au *Project on Trends*, 2000. En ligne : www.econpaper.hhs.se