

MARIE ANICK MAILLÉ

**LA CONTRIBUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU
DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE
ÉTRANGÈRE CANADIENNE : LE CAS DU
TRAVAIL ET DE L'EXPLOITATION
ÉCONOMIQUE DES ENFANTS**

Mémoire présenté
à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval
dans le cadre du programme de maîtrise en relations internationales
pour l'obtention du grade de maître ès arts (M.A.)

INSTITUT QUÉBÉCOIS DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES
UNIVERSITÉ LAVAL
QUÉBEC

2005

© Marie Anick Maillé, 2005

RÉSUMÉ

Alors que de nombreux auteurs se sont penchés sur la croissante participation de la société civile au domaine des affaires internationales et de la politique étrangère, et particulièrement sur la signification de cette nouvelle dynamique sur l'ordre international westphalien, peu d'évaluations systématiques de leur réelle contribution aux politiques ont été réalisées. Cette recherche propose donc un cadre d'analyse s'inspirant des travaux théoriques sur l'influence des groupes transnationaux afin de qualifier et d'évaluer l'effet, ou l'influence, des efforts stratégiques de la société civile sur le processus d'élaboration de la politique étrangère canadienne. L'analyse du cas étudié, soit les travaux consultatifs entrepris par le Sous-comité parlementaire sur le développement durable humain concernant la question du travail et de l'exploitation économique des enfants, révèle que la société civile n'a pas réussi à influencer la réponse politique officielle.

AVANT-PROPOS

Je désire avant tout remercier et souligner la précieuse contribution de mon directeur de recherche, Monsieur Louis Bélanger, pour son support, ses inestimables conseils et surtout, pour m'avoir guidé avec sagesse vers l'achèvement de mon mémoire. Un gros merci aussi à ma famille et mes amis qui, avec patience, n'ont jamais cessé de m'encourager. Enfin, je tiens à exprimer ma plus profonde gratitude à mes grands amours, Mohan et Manu, pour leur indéfectible appui dans mes nombreuses et longues pérégrinations: vous avez été mes fidèles complices, beau temps, mauvais temps, et m'avez donné le courage de le terminer. Ce travail vous est donc dédié.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| CHAPITRE 1. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE : REVUE DE LA LITTÉRATURE..... | 8 |
| 1.1. Politique étrangère, démocratie et société civile | 8 |
| 1.2. La société civile dans la politique étrangère canadienne | 13 |
| CHAPITRE 2. CONDITIONS, STRATÉGIES ET MESURE DE L'INFLUENCE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE..... | 24 |
| 2.1. Conditions intrinsèques aux enjeux d'influence | 24 |
| 2.2. Les activités et choix stratégiques de la société civile..... | 27 |
| 2.2.1. Transfert de connaissances, d'expertise et d'information | 28 |
| 2.2.2. Manipulation de l'information et formulation d'une histoire: interprétations, symboles et messages d'influence..... | 31 |
| 2.2.3. Leviers d'influence : pressions, récompenses et punitions | 32 |
| 2.2.4. Responsabilisation et imputabilité : le respect des engagements et promesses du gouvernement | 33 |
| 2.3. Influence, mesure et indicateurs de la contribution | 35 |
| CHAPITRE 3. STRATÉGIE DE RECHERCHE | 42 |
| 3.1. Le cas étudié : Consultations parlementaires sur la politique étrangère canadienne à l'égard du travail et de l'exploitation économique des enfants..... | 42 |
| 3.2. Analyse des activités et stratégies discursives de la société civile | 46 |
| 3.3. Reconnaître, identifier et évaluer l'influence..... | 48 |
| 3.3.1. Les lieux de l'influence analysés..... | 48 |
| 3.3.2. Cadre d'analyse – Retracer la relation causale entre les messages et l'influence sur la politique étrangère | 49 |
| 3.3.3. Analyse contrefactuelle | 51 |
| 3.3.4. Évaluation qualitative de l'influence | 53 |

| | |
|--|-----|
| CHAPITRE 4. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE..... | 55 |
| 4.1. Témoignages présentés par la société civile – Transmission intentionnelle (stratégique) de messages | 55 |
| 4.1.1. Transfert de connaissances, d'expertise et d'information | 57 |
| 4.1.2. Manipulation de l'information et travail interprétatif..... | 58 |
| 4.1.3. Leviers d'influence et imputabilité (responsabilisation - le respect des engagements et promesses du gouvernement)..... | 63 |
| 4.2. L'influence de la société civile : Le cheminement des messages de la société civile du témoignage à la réponse du gouvernement..... | 67 |
| 4.2.1. Le rapport du Sous-comité..... | 67 |
| 4.2.2. La réponse du gouvernement et l'analyse contrefactuelle..... | 73 |
| | |
| CONCLUSION | 83 |
| | |
| BIBLIOGRAPHIE | 90 |
| | |
| ANNEXE I - LISTE DES TÉMOINS AUX TRAVAUX DU SOUS-COMITÉ..... | 98 |
| | |
| ANNEXE II - RECOMMANDATIONS DU SOUS-COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES..... | 101 |

INTRODUCTION

Autrefois réservé aux États nations, et plus particulièrement aux grandes puissances, le domaine des affaires internationales et de la politique étrangère accueille de plus en plus de nouveaux acteurs. En effet, de nombreux chercheurs remarquent la croissance des groupes d'activistes et de pression ainsi qu'un changement de la nature des relations entre ces groupes sociétaux et l'État. Alors qu'il existe une certaine tradition de recherche aux États-Unis et en Grande-Bretagne sur l'influence de ces acteurs non-étatiques dans l'élaboration de la politique étrangère (Milbrath, 1967; Rosenau, 1967; Haas, 1992; Keck et Sikkink, 1998; Charnovitz, 1997, 2003; Schmitz, 2003), ce domaine d'étude académique est relativement récent et peu exploité au Canada.¹ Il existe certes de nombreux travaux sur la croissance et le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes sur la scène internationale, et sur leur rôle d'agent « exécuteur » de la politique étrangère et de développement international. Les analyses du processus de formulation de la politique étrangère demeurent toutefois axées surtout sur l'étude des acteurs et institutions traditionnellement responsables de la conduite des affaires internationales au Canada.

Dans les travaux récents sur la société civile canadienne, les chercheurs observent que le processus de formulation de la politique étrangère, jusqu'alors prérogative d'un cercle exclusif de diplomates et officiels haut placés du gouvernement, s'ouvre et/ou se transforme grâce aux pressions de cet acteur en émergence (Stairs, 1998, 2000; Cameron, 1998b, 1999; Dolan et Hunt, 1998; Lawson, 1997). Cette

¹ Il y a tout de même quelques exceptions, dont les travaux de Barry (1975) et Munton (1985). Ces travaux sont intéressants et constituent un premier défrichage général du sujet mais sont dépassés à plusieurs niveaux, le contexte général et la situation géopolitique étant considérablement différents.

observation est appuyée par le rôle particulier qu'a joué la société civile dans les travaux ayant mené à la *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction* (Processus d'Ottawa) et au *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*. Certains auteurs² souhaiteraient voir l'exemple du Processus d'Ottawa, dans lequel la société civile a contribué à l'élaboration de la convention, se reproduire et vont même jusqu'à y voir un nouveau dogme pour décrire l'environnement diplomatique. Une nouvelle vague de littérature est apparue dans la foulée sur la question de la « démocratisation » de la politique étrangère ou de la « nouvelle » diplomatie ainsi que sur le processus de formulation des politiques.

Le libellé de l'énoncé de politique étrangère de 1995 (*Le Canada dans le monde*) reflète l'adhésion du gouvernement à ce principe.

Plus que jamais, il importe que les Canadiens participent largement au processus d'établissement de la politique étrangère. Le gouvernement veillera à dialoguer systématiquement avec les Canadiens sur tous les aspects de politique étrangère (...) et fera plus souvent appel au Parlement pour la préparation et la formulation des politiques. (Canada, 1995 : iii)

Lloyd Axworthy soutenait, lors d'une présentation dans le cadre du Processus d'Ottawa que: « one can no longer relegate NGOs to simple advisory or advocacy roles in this process. They are now part of the way decisions have to be made » (Axworthy, 1997a). Lors d'une allocution devant l'Association du barreau canadien, réfléchissant sur les réalisations de son gouvernement dans le contexte du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, Bill Graham qualifiait pour sa part le Canada comme étant « à l'avant-garde du mouvement de démocratisation de la politique étrangère grâce à la transparence et à la participation accrue d'acteurs non traditionnels, y compris la société civile et les parlementaires » (Graham, 2002). Dans le message introductif au document *Un dialogue sur la politique étrangère*, le ministre réitérait l'engagement du Canada vis-à-vis l'ouverture du processus d'élaboration de la politique étrangère : « À l'heure où le gouvernement examine les

² Cameron (1998a) appuie l'idée d'une transformation du processus du développement des politiques et qualifie le partenariat forgé entre États et ONG dans les travaux ayant mené à la Convention d'Ottawa de « diplomatie à deux voies ».

priorités et les orientations de sa politique étrangère, il entend veiller à ce que la contribution du public et de la société civile se situe au cœur de ce processus » (Ministère des Affaires étrangères, 2002 : 2).

Les institutions politiques semblent donc supporter, dans la rhétorique du moins, le principe d'un développement plus « démocratique » de la politique étrangère.³ Les consultations publiques sont devenues monnaie courante dans l'exercice du développement des politiques à Ottawa. De façon presque routinière, certains diraient machinale et indépendamment des besoins, le Ministère des Affaires étrangères, les différents ministères ayant des responsabilités de portée ou d'intérêt extraterritorial ainsi que le Parlement consultent les Canadiens, les experts, les groupes d'intérêts et différentes parties intéressées dans le développement, la mise en œuvre et la revue des politiques (Hay, 2000).

Toutefois, même s'il est difficile de nier la croissante présence de la société civile au développement de la politique étrangère canadienne⁴, d'autres chercheurs (Nossal, 1993, 1997; De Larrinaga et Sjolander, 1998) se questionnent sur sa réelle influence dans la formulation des politiques⁵. À cet effet, Nossal expose avec justesse que le niveau d'activité et la participation des groupes d'activistes ne sont pas gage d'influence :

³ À cet effet, Van Rooy écrivait d'ailleurs : « It is no longer possible to exclude NGOs from international meetings, in part because of Canada's own international activism. Canada has been a champion in encouraging the participation of NGOs in multilateral organizations. (...) Known as a dependable ally in pursuit of international social and environmental goals, Canada has earned the respect of NGOs in other countries as well. While its consultative record at home has been under question, its behaviour abroad has been remarkably consistent and successful » (2001: 262).

⁴ Draimin et Plewes (1995) observent d'ailleurs les « efforts » de démocratisation de la politique étrangère canadienne à l'initiative du gouvernement comme ayant été surtout par l'ajout de forums accessibles de participation. « In Canada, the development of a more democratic international policy has focused on changing the policy process to make it more transparent (through the development of policy options, decision-making, implementation, and monitoring and evaluation) and more accessible (by such means as publishing documents, holding hearings, roundtables and townhalls); the effect is to expend opportunities for people's participation » (1995: 64).

⁵ Cameron distingue d'ailleurs ces vues divergentes entre les idéalistes (ceux qui croient que la diplomatie canadienne est en mutation et que la société civile est de plus en plus appelée à jouer un rôle de premier plan dans le développement de la politique étrangère) et les sceptiques (1999 : 85).

At the level of policy-setting, we have seen that individuals, groups, and organized interests in society will all be exceedingly active in their attempts to set policy by urging the state to adopt foreign policy positions that accord with their interests; however, *activity* should not be mistaken for *influence*. While numerous groups are active, generally they enjoy little influence over the exact policy behaviour of the state. In short, at the level of the decision-making *process*, the state in Canada is, to borrow a term from Marxist analysis, « relatively autonomous » in foreign policy. Foreign policy outcomes have generally been the reflection and expression of the state's own interests, defined by state officials as the « national interest », rather than the reflection of the interests of any one group or class in society. (Nossal, 1997: 129)

Cette distinction entre « présence » et « influence » est centrale pour le présent travail. Comment caractériser les efforts discursifs et stratégiques de la société civile? Au-delà de sa participation accrue et plus visible aux divers forums à sa disposition, comment déterminer et évaluer sa contribution au processus de développement de la politique étrangère?

Tel qu'exposé dans le premier chapitre de ce mémoire, il existe une importante littérature sur la « participation » de la société civile dans le développement et la conduite de la politique étrangère canadienne. Cependant, les analyses présentées portent essentiellement sur l'évaluation de la transformation du processus traditionnel de développement des politiques ainsi que sur la signification du phénomène sur « l'ordre wesphalien ». Les activités, choix stratégiques et conditions de réussite ou d'échec propres aux stratégies d'influence employées par la société civile ne sont pas des facteurs centraux considérés dans les analyses disponibles sur le cas canadien. Le fardeau de leur non représentativité est plutôt attribué à la réceptivité de l'exécutif gouvernemental à l'inclusion d'acteurs non traditionnels dans le processus de formulation des politiques. La plupart des écrits présentés font ainsi état du degré d'ouverture du gouvernement, celui-ci étant considéré comme plus ou moins « démocratique » dans le développement de sa politique étrangère. Les études plus spécifiques qui ont été réalisées étaient sur des cas particuliers, voire atypiques⁶, d'implication de la société civile dans le développement de la politique étrangère. Ces études, insistant plutôt sur la dynamique entre les différents acteurs,

⁶ L'exemple le plus notable étant les analyses reliées au Processus d'Ottawa.

n'offrent pas d'explication sur le lien de causalité entre les activités de la société civile et leur influence sur les politiques. De plus, les généralisations faites à partir de ces exemples tendent à exagérer l'influence des acteurs non-étatiques, en insistant sur toutes les démonstrations possibles d'influence, et en ignorant celles qui au contraire n'ont eu aucun effet sur la politique étrangère.

Le présent travail cherche donc à combler cette lacune en proposant et appliquant une méthode d'analyse plus systématique pour évaluer la contribution de ces acteurs. Une adaptation des travaux théoriques des chercheurs américains Keck et Sikkink ainsi que ceux de Betsill et Corell sur l'action des groupes transnationaux a été réalisée afin de développer une grille permettant d'identifier, de qualifier et d'évaluer l'influence générée par les stratégies discursives de la société civile dans un cas de politique étrangère canadienne. La grille d'analyse développée permet, entre autres choses, d'apprécier la contribution du groupe par l'établissement du lien causal entre les stratégies discursives et l'intégration des messages au document politique. Le travail propose donc un outil d'analyse pour mieux comprendre la réelle influence, et non pas seulement la présence et la participation, de la société civile dans le processus d'élaboration de la politique étrangère.

Le cas observé est relié aux travaux consultatifs lancés en 1996 par le Sous-comité parlementaire sur le développement durable humain⁷ concernant la question du travail et de l'exploitation économique des enfants. Le Sous-comité a entendu les témoignages de trente-six représentants de groupes sociétaux⁸. Les ministres responsables des questions internationales ont également été invités à témoigner lors de certaines de ces séances consultatives. Suite à ses travaux, le Sous-comité a rédigé un rapport présentant les témoignages et formulant une série de recommandations stratégiques pour la politique étrangère, rapport auquel le

⁷ Le Sous-comité faisait partie du Comité de la Chambre des communes sur les Affaires étrangères et le commerce international.

⁸ Voir Annexe I – Liste des témoins aux travaux du Sous-comité pour noms et affiliations.

gouvernement du Canada était tenu de répondre⁹. Une recension des minutes des séances consultatives du Sous-comité (incluant les allocutions ministérielles et questions des membres parlementaires aux témoins), du rapport du Sous-comité ainsi que de la réponse du gouvernement à ce rapport a été réalisée en utilisant la grille d'analyse développée.

Ce forum particulier de consultation était particulièrement intéressant car il offre un certain continuum d'événements, des témoignages de la société civile à la réponse du gouvernement. Il permet ainsi d'observer les stratégies d'influence employées par les groupes présents pour soutenir, partager et convaincre les instances officielles, ainsi que les retombées de celles-ci à la lumière de la réponse du gouvernement.

Ce cas présente aussi l'avantage d'être une question type, et non « exemplaire »¹⁰, de politique étrangère moderne. Les études populaires de cas « succès » possèdent certaines caractéristiques, les rendant difficilement comparables à d'autres enjeux internationaux. Par exemple, contrairement aux problèmes environnementaux ou de l'exploitation de la main-d'œuvre infantile, la question des mines terrestres est un problème pouvant être traité de façon relativement indépendante à son contexte, simplifiant la construction d'options viables d'un point de vue de politiques publiques. Il s'agit d'un enjeu sur lequel se sont penchés nombre d'activistes et membres de la société civile canadienne. Ceux-ci ont développé une masse critique d'information et d'expérience sur le sujet, et ont participé à l'élaboration de conventions internationales. Toutefois, les messages présentés par cette communauté dans le cadre de l'exercice de consultation étudié ne semblent pas avoir réussi à transcender le processus de développement de la politique étrangère.

Pourtant, l'analyse des témoignages et des stratégies discursives utilisées par les groupes présents démontre que ceux-ci ont, malgré les difficultés inhérentes au problème ainsi que l'absence d'un message unifié, tenté de présenter des messages

⁹ Le gouvernement a déposé sa réponse au rapport du Sous-comité du développement durable humain de la Chambre des Communes en avril 1998, dans lequel il énumère les nouvelles mesures qu'il compte prendre et dresse la liste des activités et politiques déjà en cours.

¹⁰ Par opposition, à titre d'exemple, à l'apparent succès de la société civile dans le processus ayant mené à la Convention d'Ottawa.

pouvant influencer sur les décideurs politiques, soit par la formulation de demandes ou recommandations, soit par la promotion d'options, de normes et de valeurs privilégiées. La société civile a d'ailleurs eu une influence marquée grâce à son travail interprétatif sur la branche législative du gouvernement en laissant une empreinte tangible sur le rapport parlementaire.

L'analyse du lien causal entre les stratégies discursives employées par les témoins et la réponse politique du gouvernement démontre toutefois que ceux-ci n'ont eu que très peu d'influence dans la réponse du gouvernement. Les actions que le gouvernement propose d'entreprendre « en réponse » aux recommandations émises dans le rapport du Sous-comité sont non seulement peu nombreuses, elles sont aussi peu liées aux témoignages de la société civile. Les idées présentées lors des allocutions ministérielles sont pour leur part au cœur de la réponse gouvernementale. Ainsi, suivant le modèle réaliste classique, la réponse politique a été davantage déterminée par la branche exécutive du gouvernement. La conclusion présente certains des facteurs expliquant l'échec relatif de la société civile à influencer la réponse politique outre mesure.

CHAPITRE 1. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE : REVUE DE LA LITTÉRATURE

1.1. Politique étrangère, démocratie et société civile

Les réalistes, tels que John Locke, Alexis de Tocqueville et Hans J. Morgenthau, définissaient la politique étrangère comme étant exclusivement la quête (ou du moins le maintien) de puissance, toutes autres représentations étrangères (commerce, aide au développement, relations consulaires, etc.) n'étant que des activités de relations internationales (Nossal, 1997 : 5). La politique étrangère n'était pas selon eux le fait de la démocratie ou de groupes la représentant : celle-ci devait, dans l'intérêt de la Nation, être développée par l'homme d'État détenant l'information, l'expertise et la primauté du bien public comme motivation première. Cohen (2000) résume ainsi la position des réalistes sur le rôle de la démocratie dans la politique étrangère :

Pour les « réalistes », qui s'appuient sur une tradition remontant à Hobbes, Locke et Tocqueville, la démocratie est incompatible avec la politique étrangère, d'une part parce que la diplomatie ne se fait pas sur la place publique – celle-ci requiert un minimum de secret et un personnel compétent – de l'autre parce que le public ignore tout des questions internationales. Il serait mal informé, peu intéressé, inconséquent, capable uniquement de réactions passionnelles. Hans Morgenthau, l'un des plus illustres représentants de ce courant de pensée, soulignait ainsi dans son maître livre, *Politics Among Nations*, les raisons pour lesquelles l'opinion publique devait être tenue à l'écart de la conduite de la politique étrangère : « L'homme d'État doit avoir une vision à long terme, l'opinion publique veut des résultats immédiats (...). Un gouvernement doit (...) résister à la

tentation de sacrifier sur l'autel de l'opinion publique ce qu'il considère être une bonne politique, car sinon il abdiquerait son leadership et substituerait un avantage précaire immédiat aux intérêts permanents du pays. (Cohen, 2000 : 3)

Cette théorie des relations internationales est toutefois remise en question par de nombreux chercheurs. Au-delà du débat sur les éléments de motivation des États dans la conduite de leurs affaires diplomatiques, la politique étrangère contemporaine est, dans les faits, aussi fondée sur des considérations économiques et des préoccupations davantage fonctionnelles (environnement, commerce, normes de travail, aide humanitaire, etc.), dites de « low politics » :

Perspectives on foreign policy (...) must take account of complexity and paradox. Policy content is neither wholly diplomatic and military nor entirely economic and social; it is not as completely dominated by « high politics », as claimed by some theorists, but it is not thoroughly permeated by « low politics » as claimed by others. (...) Foreign policy appears now to be an umbrella term for attempts by governments to influence or manage events outside the state's boundaries. (Nossal, 1997: 6)

Or, ces champs fonctionnels d'activités transnationales ne sont pas uniquement le fait des gouvernements, et ouvrent la porte du domaine des relations et de la politique étrangère à d'autres acteurs que l'État. Plusieurs chercheurs considèrent donc les groupes non-étatiques comme un acteur en émergence ayant un rôle à jouer en politique internationale¹¹, où le comportement des gouvernements démocratiques devrait être « conditionné » par les préférences des groupes sociétaux et citoyens. (Nossal, 1997: 95). Keck et Sikkink (1998) justifient d'ailleurs ainsi le rôle des réseaux d'activistes transnationaux :

Traditionally, as stated by the World Court, the doctrine of state sovereignty has meant that the state is subject to no other state, and has full and exclusive powers within its jurisdictions. It is a core premise that how a state behaved toward its own citizens in its own territory was a matter of domestic jurisdiction, i.e. not anyone else's business and therefore not any business for international law. Similarly, how states disposed of the resources within their territories or regulated the development of their economies were at least

¹¹ La politique étrangère serait selon les tenants de l'approche pluraliste le résultat des préférences et de la configuration des rapports de force entre les différents groupes d'intérêts (Fortin, 2001 : 549).

theoretically sovereign affairs. Much international network activity presumes the contrary: that it is both legitimate and necessary for states or nonstate actors to be concerned about the treatment of the inhabitants of another state. Once granted that cross-border and global environmental problems mean that economic activities within one nation's borders are of legitimate interest to another or others, the frontiers of legitimate interest have been fuzzy and contested. (Keck et Sikkink, 1998 : 36)

L'expression « démocratisation de la politique étrangère » est populaire dans les énoncés politiques et écrits académiques pour référer à « l'ouverture » du processus de développement des politiques à l'influence de la *démos*. Le concept se rapproche de celui de « public diplomacy » qui, se définissant par rapport à la diplomatie dite traditionnelle, inclut un groupe plus large d'acteurs aux intérêts variés qui vont au-delà de ceux du gouvernement du jour (Leonard, 2002). Il existe cependant un certain flou dans la littérature sur la signification du terme « démocratisation », ou généralement sur l'idée d'une ouverture des pratiques démocratiques aux acteurs non-étatiques.

Le concept soulève d'abord la question de la composition de ce groupe d'acteurs représentant la *démos*. Pour certains, l'ouverture des pratiques diplomatiques doit se faire par l'implication directe de la population (par voie référendaire par exemple). D'autres auteurs ont étudié le rôle de l'opinion publique (Holsti, 2004; Martin et Fortmann, 1995). Haas (1992) s'est pour sa part penché sur l'implication de la communauté épistémologique dans la formulation de la politique étrangère.¹² Dans la littérature applicable au cas canadien, les recherches ont davantage porté sur les ONG comme représentantes de la *démos* dans la conduite des affaires internationales¹³. Les ONG sont particulièrement reconnues comme « agent exécutif » des politiques et programmes de l'État. Étant sur le terrain, plus près

¹² Selon Nossal (1993), Draimin et Plewes (1995), l'implication de la communauté épistémologique est une importante nécessité mais ne doit toutefois pas être la seule représentation démocratique dans le processus de développement de la politique.

¹³ Ces organisations ne sont pas les seules représentantes de la *démos* pouvant être impliquées dans le processus de développement de la politique étrangère : les groupes religieux, les mouvements sociaux, les syndicats et les organisations philanthropiques sont aussi d'autres organisations civiles tentant d'influer sur le développement des politiques. Elles sont toutefois souvent assimilées au groupe des ONG ou de la société civile dans la littérature.

des populations visées, ces organisations sont renommées comme expertes et banques d'information par le gouvernement. Elles sont donc dans une meilleure position pour amener à l'attention des instances politiques et bureaucratiques certains problèmes et, ainsi, influencer l'agenda sur le sujet. Le rôle traditionnel des ONG dans le développement de la politique étrangère était un rôle de critique. Or, étant particulièrement impliquées dans la mise en œuvre des politiques officielles, les ONG recherchent donc maintenant à être davantage intégrées à la conception de celles-ci. À cet effet, Lloyd Axworthy soutenait que: « one can no longer relegate NGOs to simple advisory or advocacy roles in this process. They are now part of the way decisions have to be made » (Axworthy, 1997). La forme et le degré d'influence de ces organisations sur le développement formel de la politique étrangère sont toutefois le sujet de plusieurs débats dans la littérature académique canadienne.

Certains auteurs soutiennent que la démocratisation de la politique étrangère peut aussi être accomplie, en partie du moins, en donnant un plus grand rôle au Parlement comme représentant de la société canadienne. Selon Hay, l'ouverture du processus de développement des politiques passe non seulement par les forums et les tables rondes mais aussi par les comités parlementaires : « Consultation is complementary to parliamentary procedures, and does not replace them » (2000 :127). À cet effet, Bill Graham (2002) soutenait que :

(...), j'ai toujours eu la conviction que les parlementaires jouent un rôle critique dans l'élaboration de politiques destinées à l'amélioration de la société canadienne, la politique étrangère occupant une place centrale dans le processus. En faisant participer des Canadiens et leurs vis-à-vis internationaux à des analyses et à des échanges pertinents sur ces politiques et les questions complexes qui en découlent, les parlementaires contribuent directement à démocratiser le débat. D'ailleurs, j'ai toujours été d'avis que les parlementaires, qui doivent entre autres agir dans l'intérêt public, doivent être présents et actifs sur la scène mondiale, puisqu'ils sont, en un sens, les meilleurs représentants de la société civile. (Graham, 2002)

Cameron (1999) ne supporte toutefois pas l'idée que les institutions parlementaires, en tant que représentation démocratique de la société, sont les enceintes adéquates pour la démocratisation de la politique étrangère. Selon lui, l'ouverture du processus de développement des politiques passe par une plus grande participation active du public et de la société civile.

L'idée d'un « rôle pour la société civile » ou d'une démocratisation de la politique étrangère est aussi très élastique en termes d'ampleur et de « lieu »¹⁴. Selon les sources consultées, le « spectrum » d'ouverture des pratiques diplomatiques peut signifier n'importe quoi entre tenir la société informée des décisions prises, la consulter sur ses préférences ou l'impliquer comme partenaire dans le développement de la politique étrangère. Dans sa forme « idéale », le concept de la démocratisation se rapporterait non seulement à l'intégration des connaissances, idées et valeurs de la *démos* au processus de formulation des politiques mais aussi en un dialogue, voire un partenariat, entre l'État et la société, où le contrôle démocratique de la politique étrangère « ne s'exercerait pas seulement à posteriori mais également à priori » (Cohen, 2000 : 4).

En dehors de l'arène politique, les auteurs du monde académique s'entendent généralement pour soutenir qu'une implication active, ou au-delà d'un simple exercice de transmission d'information, est nécessaire pour qualifier la politique étrangère comme étant démocratique.

Democratizing policy involves more than meetings and consultations (usually with a limited set of informed constituencies). The process must have as a goal the expansion of the public's understanding of increasingly complex issues by engaging its attention in ways which develop its capacity to analyze and understand the trade-offs involved in public choices. (...) It involves strengthening the role of Parliament, designing innovative activities in response to the requirements of different stages of the public process, and expanding the capacity of civil society organizations to play an effective policy role. The democratization of foreign policy required a change in the roles of « experts » and the « general public » in the policy process. (...) Democratic policy process must, therefore, strengthen the public's capacity for self-government without foregoing the real advantage of bringing expert knowledge to bear on democratically directed solutions. (Draimin et Plewes, 1995: 64-65)

¹⁴ « Lieu » réfère ici aux divers forums et moments du cycle de développement des politiques.

1.2. La société civile dans la politique étrangère canadienne

Stairs (1998) soutient que les ONG canadiennes ont beaucoup d'influence sur les affaires globales. Selon lui, elles jouent un rôle indispensable dans la société internationale en poursuivant des causes qui sont soit transnationales par nature (la pollution est un bon exemple) ou soit complexes car situées dans un État souverain qui n'a pas les ressources ou la volonté d'agir, tout en étant porteuses d'une mission davantage philanthropique et désintéressée que les autres formes de groupes d'intérêts.

NGO activities are intruding far more pervasively than ever before into the policy-making process itself. In addition, more NGOs are now concerned with what might be described as 'international public goods' rather than with 'possessive' or acquisitive interests or a sort that could be interpreted as reflecting no more than the self-serving appetites of their own members. These public goods are sometimes genuinely transnational in character (everyone, presumably, will benefit from the preservation of the ozone layer), but they are often aimed, too, at the relief of miseries—political, economic, social, and so on—located in sovereign jurisdictions far away that have no discernible link to any immediate Canadian interest. (Stairs, 1998 : 38-39)

Dans sa présentation de l'évolution du rôle de la société civile dans la conduite des affaires étrangères du Canada, l'auteur relate que déjà dans les années soixante, des experts étaient appelés de façon *ad hoc* à participer aux travaux des comités parlementaires sur les questions de défense nationale et de politique étrangère, invitations qui se sont accélérées, multipliées et étendues à d'autres groupes de la société civile dans les décennies suivantes¹⁵. Ces pratiques auraient avec le temps développé des attentes qui, combinées au contexte socio-économique et politique des années de compression budgétaire ainsi qu'au développement rapide des moyens de communication, auraient facilité et motivé la mobilisation des communautés d'intérêts. Ainsi, les relations fréquentes et soutenues entre les instances étatiques et les ONG auraient mené les deux « protagonistes » à se

¹⁵ À titre d'exemple, des représentants de différents groupes d'intérêts ont accompagné en tant que conseillers la délégation canadienne à la Conférence de Stockholm de 1972, tandis qu'ils ont été intégrés à la délégation pour la Conférence de Rio de 1992. (Stairs, 1998)

rapprocher considérablement, non seulement au niveau de leurs activités mais aussi et au niveau de leur rôle et de leur vision (Stairs, 1998).

Il décrit la relation actuelle entre le gouvernement et les ONG comme étant quasi symbiotique et le fruit d'une certaine dépendance mutuelle (Stairs, 1998). D'une part, les institutions gouvernementales ne possèdent pas toutes les ressources internes nécessaires au développement et la mise en œuvre des politiques et doivent donc se fier à l'expertise, l'assistance technique ainsi que les connaissances offertes par ces organisations. D'autre part, malgré le fait qu'il considère les ONG comme les représentantes de la « conscience publique » de la *démos*, Stairs reconnaît que celles-ci n'ont pas nécessairement le support populaire désiré¹⁶. L'appui des instances politiques et gouvernementales devient donc un facteur essentiel à leur participation et influence.

[T]he transnational public interest NGOs, unlike their private interest counterparts, often represent the case for a form of state altruism, presenting themselves as a manifestation of the public conscience. It follows that, while their aspirations may have public appeal, they need not always embody the public interest. In these circumstances, the voluntary support of the pertinent minister, and preferably of the government as a whole, become critical. In its absence, these NGOs must rely for their influence on such pressures as their appeals can generate in the attempt to force the government's hand. But because their objectives are so distant from the preoccupations of other Canadian publics, their roots in domestic politics are correspondingly shallow. They are therefore easily dislodged. (Stairs, 1998 : 42-43)

Compte tenu de la mission et raison d'être des ONG, Stairs soutient qu'il faut analyser l'action de ces organisations différemment des autres types de groupes d'intérêts¹⁷. Toutefois, il ne propose pas un cadre d'analyse particulier, ni les outils

¹⁶ À titre d'exemple, les ONG n'agissent pas toujours dans l'intérêt de l'ensemble de la population.

¹⁷ Keck et Sikkink (1998) rejoignent Stairs (1998) sur l'idée d'une analyse différenciée des « réseaux d'activistes ». Ces auteurs définissent les « activistes » et ONG de façon semblable, soit par la finalité de leur action et leur motivation (les principes, normes et valeurs morales sont les caractéristiques centrales à leur identité et motivent leurs activités). Ces groupes se distinguent ainsi des autres groupes d'intérêts, soit les acteurs ayant essentiellement des buts 'instrumentaux' (banques, multinationales, etc.) et les acteurs motivés par des 'idées causales partagées' (groupes scientifiques, communautés épistémologiques).

pour qualifier et quantifier leurs activités et influence sur le processus de développement des politiques.

En général, Stairs montre peu de retenue dans son panégyrique des ONG. Cependant, il ne croit pas que leur plus grande visibilité et relation particulière, voire quasi partenariat, avec le gouvernement, signifie un changement significatif des pratiques diplomatiques et de l'ordre international westphalien (Stairs, 1998 : 40).

[I]n purely analytical terms, the process itself is not very different from the one that traditional pluralist interpretations might have led us to expect. The NGOs do what interest groups have always done, and governments respond to them accordingly. Such influence as the NGOs display comes partly from the application of conventional pressure techniques, coupled with the fact that they are often the experienced custodians of a knowledge and expertise, and sometimes even a 'delivery' capability, that governments find useful in both the formation and execution of policy. In time-honoured fashion, symbiotic relationships frequently ensue between the NGOs, on the one hand, and the interested agencies of government, on the other. (Stairs, 1998: 42-43)

Cameron (1998b) croit lui aussi que la société civile est en émergence dans le système global. Selon lui, la Convention d'Ottawa, issue d'un mouvement populaire (« grassroot » ou « bottom-up approach », par opposition à une approche « top-down »¹⁸), est une représentation d'une réelle ouverture et démocratisation du processus de développement de la politique étrangère à l'influence de la société civile.

There are good reasons to be skeptical of promises of democratization of foreign policy when they come from the minister of foreign affairs (...). There are fewer reasons to be skeptical, however, when democratization occurs as the result of the engagement of the demos in a policy process that percolates up from below. In the Ottawa Process, government policy was brought around to the parameters of the debate established by NGOs, the other way around. Democratization of foreign policy was the consequence, not

¹⁸ En introduisant une distinction entre l'implication de la société civile comme étant le fait d'un mouvement populaire (« grassroot » ou « bottom-up approach ») par opposition à une approche « top-down », Cameron propose donc une des façons d'évaluer l'influence de la société civile dans le développement de la politique étrangère. Toutefois, il ne s'agit là que d'une facette de leur présence, qui influe peu sur leur valeur ajoutée dans le contenu de la politique.

of ministerial directives, but of a grassroots campaign that originated in the global civil society. (Cameron, 1998b: 162-163)

Il soutient que le Processus d'Ottawa, dans lequel les mouvements sociaux transnationaux ont contribué à la redéfinition du discours entourant la question des mines terrestres, est un modèle « idéal » de développement des politiques, et que le partenariat entre États et coalitions d'ONG a augmenté, et non limité¹⁹, la capacité des deux acteurs et ainsi contribué au succès du processus. Il reconnaît toutefois que l'influence de la société civile dans ce forum est le fruit d'une combinaison particulière de facteurs²⁰ qu'il ne sera pas nécessairement possible de reproduire, mais ne pousse pas davantage ses écrits sur l'analyse de ces facteurs. Il insiste sur le fait qu'il s'agit toujours d'un cas « modèle » et évite, contrairement à Lawson²¹, de généraliser comme exemple d'une nouvelle pratique de politique étrangère. Il maintient malgré tout que le Processus d'Ottawa a établi d'importants précédents, dont le partenariat États-ONG ainsi que la possibilité de transformer les *loci* et procédures de la diplomatie internationale, qui pourraient devenir plus communs dans le futur (Cameron, 1999 : 98).

Michel Dolan et Chris Hunt (1998) font pour leur part preuve d'un optimisme très prudent dans leur analyse de l'influence de la société civile sur le Processus d'Ottawa et de sa signification sur un possible nouvel ordre multilatéral. Tout en reconnaissant que la *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction* ne se serait pas concrétisée dans le cadre de la diplomatie traditionnelle, les auteurs doutent de

¹⁹ Cameron (1998b) est d'avis que l'analyse du processus d'Ottawa ne supporte pas la crainte selon laquelle les ONG auraient été cooptées dans le processus de consultation, ni celle selon laquelle les décideurs politiques sont pris en otage par la coalition d'ONG.

²⁰ Cameron soulève entre autres choses, la nature particulière du problème des mines terrestres.

²¹ Selon Lawson (1997), le Processus d'Ottawa aurait élargi les pratiques de la gouvernance internationale et constitue une manifestation d'un nouveau multilatéralisme, dans lequel l'influence de la société civile aurait été utilisée comme outil diplomatique. « Highlighting the potential of a new form of multilateralism predicated on the use of emerging sources of diplomatic influence in the post-cold war era, the process is heralded for its success in harnessing ... new sources of influence ». These sources of influence, residing in [i]nternational public opinion, transnational NGOs, and revolutions in telecommunications and the mass media importantly serve to expand dramatically the 'diplomatic tool-kit' available for use in lobbying decision-makers at state, regional, and global levels » (1997: 22-23).

la possibilité de généraliser avec succès cette intégration de la société civile à d'autres questions de politique étrangère, dont celle du travail des enfants.

In the end, (...) the landmines negotiations do reflect a new multilateralism, one in which civil society, via NGO activities, sometimes has a seat at the table. The Ottawa process, then, may be the most optimistic representation of an increasingly potent civil society. Herein lies some of the contradictions of the Ottawa Treaty negotiation process since these « bottom-up » forces of civil society have directly confronted the traditional « top-down » process of inter-state multilateralism, the results of which have not been an unambiguous discursive shift to a « new » multilateralism. The treaty itself is an inter-state treaty and does not apply to subnational actors. (...) Moreover, a divide has opened up between the NGO community and states (including members of the core group) over the generalizability of the Ottawa Process as and exemplar of a profoundly innovative negotiation process. In discussion at the Ottawa Process Forum concluding the treaty signing, state officials tended to emphasize the uniqueness of the process, and the inherent dangers in applying the model in a wider context. NGOs seem to be less circumspect in this regard, highlighting the potential for wider applicability to issues such as child labour for example. (Dolan et Hunt, 1998: 46-47)

Nossal (1993) remet en question l'idée d'un réel changement des pratiques diplomatiques. Il soutient que la « démocratisation » a été confondue avec une plus grande participation dans le processus de développement des politiques, et qualifie les changements observés comme étant des exercices et outils de gestion politique : « (...) what they are proposing are not reforms that will 'democratize' Canadian foreign policy; rather, these are merely techniques of political management that are being paraded as examples of democracy in action » (Nossal, 1993 : 101).

Nossal (1997) suggère que la société civile a une certaine influence sur le contexte sociétal dans lequel les décisions sont prises mais est généralement sceptique quant à la réelle influence de celle-ci sur le processus de décisions de politiques étrangères en lui-même. Tout comme Tomlinson (2002), il considère que le manque d'unité et d'uniformité au sein de la société civile limite considérablement son poids politique en permettant aux instances gouvernementales d'utiliser à leur avantage les différends sociétaux.

In short, the ability of societal actors to influence particular foreign policy decisions is limited. This is partly because societal actors rarely

speaking with one voice, partly because government officials will always choose to hear conflicting and contending views from the public when it suits them, partly because governments have considerable resources to « manage » policy issues, and partly because on specific single issues, the electoral process provides considerable immunity to elected officials. By contrast, societal actors have a greater ability to influence the broader environment in which foreign policy decisions are made. (Nossal, 1997: 124)

Nossal soutient ainsi que les intérêts des acteurs traditionnellement responsables du développement des politiques sont le facteur déterminant de l'influence, ou plutôt de la participation, des ONG au processus. Il supporte donc ainsi les conclusions de Charnovitz, selon lesquelles les ONG ne seraient pas des forces politiques indépendantes dans le développement des politiques : leur présence serait plus importante tout simplement lorsqu'elle est requise ou « when governments need them » (1997 : 183).²²

Miguel de Larrinaga et Claire Turenne Sjolander (1998) abondent dans le même sens que Nossal. Les auteurs se distinguent des écrits de Lawson et se questionnent sur le Processus d'Ottawa en tant que représentation d'une réelle transformation ou évolution des pratiques et de la structure du multilatéralisme. Leur argumentation révèle des interrogations intéressantes sur l'intégration et l'influence des acteurs non-étatiques. Selon eux, la coalition formée avec les groupes de la société civile aurait permis aux États qualifiés de puissance moyenne de développer de nouveaux outils politiques et d'améliorer leurs « leviers diplomatiques », davantage que de renforcer les capacités et l'influence de la société civile (De Larrinaga et Sjolander, 1998 : 140). Ainsi, l'influence – ou plutôt la participation – de la société civile serait dépendante des intérêts, besoins et stratégies des acteurs traditionnellement responsables du développement des politiques. Leur participation et influence seraient donc, en partie du moins, indépendantes ou exogènes à leurs activités stratégiques, ce qui rejoint donc les écrits de Nossal (1993) et Charnovitz (1997).

²² Charnovitz présente une analyse longitudinale qui suggère que l'influence des ONG sur les États et organisations multilatérales est cyclique et dépend des besoins des gouvernements, que ce soit en connaissances, expertise ou afin de légitimer leurs politiques et activités, et de la capacité des ONG.

The New Multilateralism within the context of the Ottawa Process, despite pointing to a greater openness in diplomatic practice, leaves unmasked some fundamental questions, however: who is harnessing the new sources of influence, and whose 'diplomatic tool-kit' is being enhanced? To what extent does this New Multilateralism represent a challenge to the existing practices of international governance, or, alternatively, to what extent does it provide certain states (in this case, middle powers) with new levers of influence to define the international agenda? (de Larrinaga et Sjolander, 1998 : 127)

De plus, De Larrinaga et Sjolander expliquent que l'ouverture diplomatique observée dans le Processus d'Ottawa a été déterminée par la nature de la cause et sera difficilement transférable à d'autres questions de politique étrangère. Ainsi, le rôle de la société civile dans le cadre de ce cas exemplaire serait selon eux davantage une anomalie qu'une représentation de leur influence.

Founded on an essentialized notion of landmines, the Ottawa Process as an example of the New Multilateralism holds no transformative lessons that can be applied to other policy issues. If landmines are, in their very being, a scourge against humanity, the process is inherently driven by the issue. An assessment of the applicability of the Ottawa Process to other issue-areas is reduced to evaluating the transferability of the consensus building strategies of a more efficient and effective New Multilateralism. The politics of the Ottawa Process is possible, feasible and reasonable due to the essential nature of the landmines themselves. (De Larrinaga et Sjolander, 1998 : 141)

Tomlinson (2002) et Pratt (1994; 1996) ont pour leur part rédigé plusieurs articles sur la relation entre le discours éthique de la société civile et la politique étrangère canadienne. Dans « Defending humane internationalism: the role of Canadian NGOs in a security-conscious era », Tomlinson (2002) insiste sur l'asymétrie du conflit entre, d'une part, une politique étrangère fondée sur des considérations « éthiques » et, d'autre part, fondée sur les intérêts géopolitiques du Canada et de « la classe économique dominante ». Selon lui, les initiatives politiques éthiques prises en réponse aux pressions de la société civile sont peu nombreuses mais la *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction* (Processus d'Ottawa) et le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* sont des exemples récents où le travail des activistes a porté fruit. L'auteur s'interroge toutefois sur la pression à laquelle font face les ONG pour se conformer au discours dominant et s'associer aux institutions officielles, non

seulement pour assurer la réalisation de certains de leurs objectifs, mais surtout pour éviter d'être ostracisées par la communauté internationale, incluant leurs principaux donateurs, les gouvernements.

Although Canadian NGOs continue to express Canadian values of progressive internationalism, strong pressures from political elites prior to 11 September were dividing 'reasonable' and 'constructive' NGOs, with whom they sought dialogue, from others in the anti-globalization movement, who, in the words of Mike Moore, the director general of the WTO, are the 'mindless enemies of open society'. (Tomlinson, 2002: 277)

Tomlinson expose aussi certaines des limites inhérentes aux coalitions d'ONG. En adoptant l'agenda et le message de la coalition, les petites organisations aux ressources limitées n'ont pas nécessairement l'expérience et l'expertise nécessaire pour soutenir efficacement la coalition et doivent souvent s'éloigner de leur mission première. Pour leur part, les grandes organisations affiliées avec des partenaires transnationaux ont une plus grande capacité interne de développement des politiques et de recherche mais tendent à opérer indépendamment non seulement des institutions étatiques mais aussi des autres membres de la société civile. L'auteur soutient donc que la capacité, la taille et les ressources à la disposition des ONG canadiennes sont des facteurs déterminants de leur autonomie et de leur influence, non seulement envers le gouvernement, mais aussi dans leurs relations entre elles.

Enfin, il explique comment le contexte institutionnel canadien limite la portée et l'impact des messages de la société civile, et donc leurs possibilités d'influence. Le fait que de nombreuses ONG sont directement ou indirectement intégrées et dépendantes du financement du régime public d'aide au développement détermine certains de leurs choix politiques et stratégiques.

Il rejoint ainsi les écrits de Hulme et Edwards (1996), qui étudient de façon plus poussée la relation de pouvoir entre les donneurs et les ONG. Ils questionnent la montée de l'influence des ONG, qu'ils attribuent davantage à leur institutionnalisation au sein de l'industrie du développement qu'à leur rôle particulier de société civile alternative. Les auteurs explorent les opportunités ainsi que les risques pour ces organisations de devenir « piégées » par leur rôle de fournisseurs d'aide publique et

soutiennent que les donateurs ont davantage d'influence sur les ONG que les ONG ont sur les donateurs. Hulme et Edwards soutiennent donc que la dépendance financière des ONG envers les fonds publics (i.e. les fonds fournis par les autorités gouvernementales, et non pas directement le grand public) limite leur intérêt ainsi que leur capacité d'avoir une réelle influence sur le développement des politiques. Ainsi, « The ability of NGOs to articulate approaches, ideas, language, and values that run counter to official orthodoxies may also be compromised » (Hulme et Edwards, 1996: 7).

Ces propos sont aussi soutenus par Jackson, qui observe également que les assises financières des ONG contribuent à complexifier et renforcer les relations de pouvoir qu'elles doivent gérer. Elle explique que les ONG, se disputant entre elles les fonds publics dont elles sont grandement dépendantes, peuvent se voir contraintes de diluer leurs positions originales et d'épouser les priorités et intérêts du gouvernement afin d'éviter d'être exclues du processus d'élaboration des politiques ou de perdre une partie de leur financement. Ainsi, « [NGOs] may seek funds for whatever conflicts are 'popular' with foundations or relatively conspicuous in the media, even though the particular tools they have at their disposal...may have relatively little efficacy » (Jackson, 2000: 6).

Jackson soulève de plus la question des « élues », soit les ONG appelées à participer aux travaux ainsi que la représentativité de ces organisations. Comme peu d'entre elles peuvent effectivement participer au processus, le nombre d'invités étant limité, les ONG peuvent être obligées de s'associer à des organisations aux idéaux, valeurs et objectifs différents, et donc de faire des compromis, afin d'éviter d'être exclues. Au niveau de la sélection des ONG, les organisations plus importantes (en terme de taille, capacité et ressources) et bien branchées ont une certaine longueur d'avance sur les autres. Ainsi, l'influence de la société civile pourrait être concentrée entre les mains d'une petite clique déjà grandement associée aux institutions gouvernementales, et somme toute, peu représentative de l'ensemble des organisations représentant la société civile.

Hence, it becomes the NGO elite who join the government elite. Arguably, it is more often money than membership that determines influence, and money more often represents the support of

centralized elites, such as the major foundations, than that of the true grass roots. Consequently, the smaller, grassroots NGOs continue to be largely ignored by the decision-making fora and institutions. (Jackson, 2000 : 6)

Jackson observe que malgré les avantages d'une plus grande coopération, et la multiplication des processus de consultation entre le gouvernement et la société civile, la participation des ONG dans les activités internationales ne s'est soldée que très récemment et de façon marginale (et autre que par leur « rôle traditionnel » de critiques ou lobbyistes) à leur implication dans la définition des politiques. Elle réitère les propos de Draimin et Plewes (1995), soutenant qu'un des freins à l'influence de la société civile sur la politique étrangère est lié à la volonté des institutions gouvernementales de les inclure davantage au processus. Cette réticence des instances politiques et gouvernementales s'explique d'abord par leur crainte d'une perte de contrôle sur l'élaboration des politiques et de leurs résultats. Redoutant d'être forcées dans un partenariat singulier, celles-ci sont de plus peu disposées à travailler avec des acteurs aux pratiques et valeurs différentes qu'elles ne peuvent contrôler, ce qui pourrait selon elles affecter l'efficacité et le fonctionnement des institutions en place.

In too many instances, non-governmental participants feel that consultations are taken as an opportunity to « manage » or « co-opt » stakeholders rather than to open up and improve the public policy process. For some in government the implied risks (such as generating unrealistic expectations or exposing ministers to bad publicity) seem to outweigh the opportunity for both government and non-government actors to achieve mutually beneficial results. (Draimin et Plewes, 1995: 76)

Jackson explique le succès des ONG dans le Processus d'Ottawa par leur adoption d'une approche plus pragmatique et moins doctrinale de leur rôle, soit leur volonté de « jouer le jeu » diplomatique traditionnel (i.e. de garder l'ordre global relativement intact) et d'accepter le rôle particulier d'« *enabler* » (ou de facilitateur), c'est-à-dire par l'apport d'information, de connaissances, d'idées et de valeurs permettant de déterminer les paramètres de la discussion. Le gouvernement a donc vu sa légitimité renforcée dans le système international par cette collaboration puisque ultimement, il demeure l'acteur ayant l'autorité de négocier, signer et ratifier un traité de droit international. Ainsi, mis à part son évaluation des ONG comme étant des acteurs

volontairement stratégiques dans leur approche, les propos de Jackson rejoignent ceux de Nossal (1993 ; 1997) ainsi que ceux de Larrinaga et Sjolander (1998) à l'effet que l'influence et l'intégration des idées et valeurs de la société civile dans le développement de la politique étrangère sont dépendantes des besoins et du bon vouloir des États et, dans une certaine mesure, utilisées par ceux-ci.

La littérature recensée sur l'influence de la société civile dans la politique étrangère canadienne présente des observations et pistes intéressantes sur certaines des stratégies, causes et conditions qui supportent ou freinent l'action des groupes sociétaux dans le développement de la politique étrangère mais donne, somme toute, peu d'outils pour analyser l'implication de la société civile dans des cas moins « exemplaires ». Les auteurs qui se sont penchés sur le rôle de la société civile dans la définition de la politique étrangère canadienne se sont davantage préoccupés de savoir s'il s'agissait d'une évolution remettant en question l'ordre westphalien que de reconnaître et définir les conditions d'exercice et de succès de l'influence des groupes. La plupart des travaux recensés font ainsi état du degré d'ouverture du gouvernement, celui-ci étant considéré comme plus ou moins démocratique dans le développement de sa politique étrangère. Ainsi, le fardeau de non représentativité des messages de la société civile est attribué à la réceptivité de l'exécutif gouvernemental à l'inclusion d'acteurs non traditionnels dans le processus de développement des politiques.

Peu d'attention a été consacrée à la manière dont la société civile exerce concrètement son influence sur les affaires étrangères et globales, aux conditions de réussite ou d'échec propres aux stratégies d'influence employées par celle-ci, sur la mesure et l'observation de cette influence ainsi que sur l'évaluation de leur contribution. Le présent travail propose donc de combler cette lacune en présentant une structure d'analyse qui sera appliquée à l'étude de l'influence de la société civile dans le développement de la politique étrangère sur la question du travail des enfants.

CHAPITRE 2. CONDITIONS, STRATÉGIES ET MESURE DE L'INFLUENCE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Afin d'analyser l'influence de la société civile dans le développement de la politique étrangère à l'égard du travail et de l'exploitation économique des enfants, il faut trouver des outils permettant d'apprécier les efforts stratégiques des acteurs sociétaux et permettant d'évaluer leurs activités et contribution à la position discursive du gouvernement sur la question. Or, la littérature disponible sur la politique étrangère canadienne, telle que présentée dans le précédent chapitre, donne peu d'outils méthodologiques pour effectuer une telle analyse.

Le présent chapitre introduit donc les ressources théoriques disponibles sur les stratégies, conditions et mesures de l'influence des groupes d'activistes transnationaux applicables à la société civile canadienne. Ces éléments théoriques seront ensuite adaptés au développement du cadre analytique pour l'étude de cas de politique étrangère canadienne.

2.1. Conditions intrinsèques aux enjeux d'influence

Selon Keck et Sikkink (1998), un des principaux facteurs pouvant influencer l'efficacité des campagnes entreprises par les réseaux d'activistes transnationaux est lié à l'essence et la nature même de la cause visée par leurs activités stratégiques. En effet, tous les enjeux ne se prêtent pas également à la construction d'une cause qui gagnera l'attention du public et des décideurs politiques.

D'abord, les questions jonglant avec les notions de bien et de mal sont plus propices à l'élaboration d'une campagne effective. Cette observation est supportée par les analyses du Processus d'Ottawa de Dolan et Hunt (1998), De Larrinaga et Sjolander (1998) et Cameron (1998b). Ces derniers expliquent en effet que la formulation de la campagne contre les mines terrestres, définies comme un problème humanitaire éthiquement simple, a été un facteur clef dans la réalisation du Processus d'Ottawa. « The campaign succeeded by framing the issue as a humanitarian not an arms control problem and making the choice 'morally unambiguous » (Cameron, 1998b: 160).

De plus, Keck et Sikkink (1998) expliquent que la construction du problème et les stratégies employées par les activistes seront plus facilement déterminées pour les enjeux dont le tort peut être attribué aux actions délibérées et intentionnelles d'acteurs identifiables que pour les problèmes aux racines structurelles. Elles présentent à titre d'exemple le succès de la campagne internationale anti-apartheid. La cible était très claire : l'Afrique du Sud, en légalisant la ségrégation, niait le droit à l'égalité d'opportunité d'une importante partie de sa population. Une ségrégation raciale aussi grave (ou presque) peut aussi être observée dans d'autres pays, dont au Brésil ou aux États-Unis, mais celle-ci n'est pas légalement admise et par conséquent la cible visée ainsi que la culpabilité sont plus difficiles à établir.

The real creativity of advocacy networks has been in finding intentionalist frames within which to address some elements of structural problems. Though the frame of violence against women does not exhaust the structural issue of patriarchy, it may transform some of patriarchy's effects into problems amenable to solution. (...) As we look at the issues around which transnational advocacy networks have organized most effectively, we find two issue characteristics that have appear most frequently: (1) issues involving bodily harm to vulnerable individuals, especially when there is a short and clear causal chain (or story) assigning responsibility; and (2) issues involving legal equality of opportunity. The first respond to a normative logic, and the second to a juridical and institutional one. (Keck et Sikkink, 1998 : 27)

Cameron (1999) supporte aussi l'importance de cette caractéristique lorsqu'il fait référence aux mines terrestres comme étant un enjeu pouvant être traité de façon

relativement indépendante aux autres problèmes l'entourant, et pour lequel la chaîne de responsabilité était directe.

Dans la formulation d'une campagne, l'histoire causale établissant la responsabilité ou culpabilité doit ainsi d'abord être établie. La chaîne causale doit de plus être suffisamment claire et courte pour bâtir un argument solide et convaincant, et celle-ci doit être partagée par tous les membres du réseau d'activistes (Keck et Sikkink, 1998). Plus la chaîne causale est longue, indirecte, complexe et multiple, plus une campagne effective sera difficile à réaliser.

The responsibility of a torturer who places an electric probe to a prisoner's genitals is quite clear. Assigning blame to state leaders for the actions of soldiers or prison guards involved a longer causal chain, but accords with common notions of the principle of strict chain of command in military regimes. Activist have been able to convince people that the World Bank bears responsibility for the human and environmental impact of projects it directly funds, but have had a harder time convincingly making the International Monetary Fund (IMF) responsible for hunger or food riots in the developing world. (Keck et Sikkink, 1998 : 28)

L'importance de la formulation d'une cause autour d'une cible simple et limitée est aussi appuyée par la littérature sur la politique et les affaires étrangères canadiennes. Tomlinson (2002) reconnaît à contrecœur²³ la tendance qu'ont les ONG à se concentrer sur des cibles très spécifiques et pouvant être atteintes à court terme, plutôt que sur des changements structureaux plus profonds, reconnus comme fondamentaux mais rarement au premier plan des campagnes. Cette critique reflète la tension entre les approches normative et pragmatique et est intéressante à la lumière des travaux précédemment mentionnés qui reconnaissent ces caractéristiques comme étant un facteur propice –voire clef– à l'atteinte des buts et objectifs de la société civile. Toutefois, tout en s'opposant à la méthode employée, Tomlinson reconnaît l'importance de la définition ou du « framing » de l'enjeu comme étant un élément critique du choix, de la visibilité, de la popularité et ultimement, de l'influence des organisations sur le cours des affaires internationales.

²³ Tomlinson s'attaque à l'approche utilisée pour motiver et définir les initiatives politiques qu'il caractérise d'égoцентриque et de contraire aux principes de l'internationalisme humanitaire, approche qui consiste à considérer les problèmes d'autrui comme une menace à 'notre' sécurité. (Tomlinson, 2002 : 279-280).

2.2. Les activités et choix stratégiques de la société civile

Une importante contribution des travaux de Keck et Sikkink (1998) relativement aux facteurs ayant contribué à l'émergence et à l'efficacité des campagnes entreprises par les réseaux d'activistes transnationaux est liée à leur présentation conceptuelle entre les différentes stratégies d'influence employées par les réseaux d'activistes transnationaux. Keck et Sikkink expliquent que ces réseaux d'activistes n'emploient plus seulement les approches traditionnelles plus axées sur la confrontation légale et la provocation. Ils utilisent aussi de nouvelles stratégies discursives et communicatives (sémiotiques), dans lesquelles les activistes collectent, modèlent (façonnent) et distribuent l'information de façon à lui donner le maximum d'impact. Ils cherchent ainsi à encourager des changements de politiques, à promouvoir le respect de normes internationales et, de façon plus générale, à influencer les comportements. Les réseaux d'activistes s'efforcent aussi de modifier le contexte factuel et normatif à l'intérieur duquel les États formulent leurs politiques. L'utilisation stratégique de l'information n'exclut toutefois pas les activités de provocation et de confrontation: faire des pressions, encourager des sanctions, forcer, culpabiliser et humilier les acteurs qui ne se conforment pas aux demandes sont des outils disponibles et qui demeurent utilisés par les réseaux d'activistes. Cependant, les différentes formes d'interprétation et l'utilisation stratégiques de l'information, telles que présentées dans la présente section, constituent le *modus operandi* des nouvelles campagnes d'activistes (Keck et Sikkink, 1998 : 30).

The bulk of what networks do might be termed persuasion or socialization, but neither process is devoid of conflicts. Persuasion and socialization often involve not just reasoning with opponents, but also bringing pressure, arms-twisting, encouraging sanctions, and shaming. Our typology of tactics that networks use in their efforts at persuasion, socialization, and pressure includes (1) information politics, or the ability to quickly and credibly generate politically usable information and move it to where it will have the most impact; (2) symbolic politics, or the ability to call upon symbols, actions, or stories that make sense of a situation for an audience (...); (3) leverage politics, or the ability to call upon powerful actors to affect a situation (...); and (4) accountability politics, or the effort to hold powerful actors to their previously stated policies or principles. (Keck et Sikkink, 1998 : 16)

2.2.1. Transfert de connaissances, d'expertise et d'information

L'idée de l'apport et du transfert de connaissances, d'expertise et d'information comme principale porte d'entrée de la société civile dans le processus de développement des politiques est commune à de nombreux travaux académiques (Keck et Sikkink, 1998; Betsill et Corell, 2001a, 200b; Farquharson, 2002), incluant certains portant spécifiquement sur la politique étrangère canadienne²⁴ (Stairs, 1998; Jackson, 2000). Le transfert de connaissances n'est donc plus uniquement le fait d'une communauté épistémique fermée mais une caractéristique inhérente aux relations internationales contemporaines.²⁵

L'information étant parfois difficile à obtenir, le réseautage des activistes permet un accès privilégié aux faits, donnant ainsi une légitimité particulière à ces acteurs non-étatiques selon Keck et Sikkink (1998). Les réseaux d'activistes se positionnent donc comme sources alternatives de connaissances. L'information collectée et partagée par ces réseaux ne prend pas uniquement la forme de connaissances factuelles : elle peut aussi prendre la forme de témoignages et d'histoires vécues. Afin d'être un outil efficace d'influence, les réseaux d'activistes ont appris avec l'expérience que l'information qu'ils produisent doit être crédible, fiable et bien documentée, tout en étant transmise rapidement, au bon moment et de façon dramatique. La nécessité d'être à la fois crédible et dramatique est un équilibre parfois difficile à atteindre, mais ces conditions demeurent des composantes essentielles à l'atteinte des objectifs des réseaux d'activistes (Keck et Sikkink, 1998 : 19).

Le transfert de connaissances et d'expertise est d'ailleurs un des principaux vecteurs d'influence pour la société civile au Canada. Montpetit (2002a) explique très bien cet

²⁴ Jackson soutient qu'une des principales contributions des ONG aux travaux ayant mené à la Convention d'Ottawa est l'apport d'information, de connaissances, d'idées et de valeurs ayant permis de déterminer les paramètres de la discussion.

²⁵ Rosenau soutenait à cet effet: « [A]s the adequacy of information and the very nature of knowledge have emerged as central issues, what were once regarded as the petty quarrels of scholars over the adequacy of evidence and the metaphysics of proof have become prominent activities in international relations. » (Rosenau, tel que cité dans Keck et Sikkink 1998 : 18)

état de fait en analysant comment le contexte institutionnel canadien (le système de Westminster, le fédéralisme et les réseaux de politiques) favorise les actions visant le transfert de connaissances ou d'expertise (la gouvernance) à l'exécutif politique et l'appareil bureaucratique plutôt qu'à la transmission de demandes (lobbying) aux représentants politiques et parlementaires. Montpetit ne fait pas directement référence à la politique étrangère canadienne mais l'analyse néo-institutionnelle qu'il fait du style et des stratégies est fort appropriée pour comprendre les liens entre ces groupes et la formulation de la politique étrangère. L'auteur soutient, entre autres choses, que les règles du parlementarisme de type Westminster, notamment en comparaison de celles du présidentielisme américain, poussent les acteurs à considérer d'autres actions que le lobbying et encouragent une participation plus soutenue des groupes d'intérêts à la « gouvernance », qu'il définit comme la participation de certains groupes à l'élaboration des politiques par la transmission de connaissances sophistiquées et de portée plus globale.²⁶ En effet, les règles entourant la responsabilité ministérielle, bien qu'elles consacrent la suprématie du Parlement, concentrent le pouvoir entre les mains de l'exécutif politique²⁷ et administratif, et laissent peu de place aux parlementaires. Ainsi, par sa fonction de support au développement des politiques, l'appareil bureaucratique constitue une fenêtre plus accessible pour les groupes d'intérêts. Toutefois, ceux-ci ont avantage à privilégier les actions visant le transfert de connaissances ou d'expertise (la gouvernance) plutôt que la transmission de demandes (lobbying) : alors que les

²⁶ Les recherches sur les groupes d'intérêts documentent l'association de l'État et de certains groupes en réseaux, parfois durables, pour élaborer les politiques d'un secteur d'activité. Dans plusieurs domaines, des organes administratifs de l'État sont étroitement associés à des groupes d'intérêts, et forment ce que d'aucuns nomment des « communautés de politiques » et d'autres, des « réseaux néocorporatistes ». Peu importe l'appellation, de tels réseaux exigent de ces groupes qu'ils ne se satisfassent pas de la transmission de demandes, mais qu'ils mettent leurs connaissances et leur expertise, qui se conjugueront à celles des autres membres du réseau, au service d'une vaste gamme de problèmes d'un ou de quelques secteurs donnés. Dans la typologie présentée (...), ce type d'action correspond à la gouvernance. (Montpetit, 2002a: 98-99).

²⁷ Cette réflexion sur le rôle de premier plan du Premier ministre rejoint les écrits de John Kirton « Centrality of the PM in both the design and the delivery of Canadian foreign policy initiatives which had an importance for the international system as a whole » (Kirton, 1997 : 45)

parlementaires désirent gagner du capital politique, la bureaucratie recherche les connaissances et l'expertise nécessaires à l'accomplissement de son travail.²⁸

Cette analyse générale du contexte institutionnel canadien est reflétée par la nature des relations entre la société civile canadienne et les institutions gouvernementales dans le domaine de la politique étrangère. À titre d'exemple, les ONG, quasi institutionnalisées au sein de l'industrie du développement, sont particulièrement reconnues pour leurs connaissances et expérience du terrain. Les institutions gouvernementales, ne possédant pas toutes les ressources internes nécessaires, dépendent en grande partie de leur expertise, savoir et assistance technique dans le domaine du développement et de la mise en oeuvre des politiques. Les ONG canadiennes tirent donc une importante partie de leur « influence » par le fait même qu'elles détiennent ce dont le gouvernement a le plus besoin : l'information.

Such influence as the NGOs display comes partly from the application of conventional pressure techniques, coupled with the fact that they are often the experienced custodians of a knowledge and expertise, and sometimes even a 'delivery' capability, that governments find useful in both the formation and execution of policy. (Stairs, 1998: 42-43)

²⁸ L'analyse de Montpetit supporte les observations de English, qui pour sa part se penche sur l'influence des membres du Parlement, aussi représentants démocratiques de la société civile, sur le développement de politique étrangère. Il soutient que de nombreux facteurs viennent limiter une plus grande implication et participation des élus non membres de l'exécutif à la poursuite des affaires internationales. « The private member in Canada has a shorter political life expectancy than his/her British counterparts and therefore less ability to undertake separate initiatives. In comparison with American congressmen, the Canadian MP lacks the staff, budget, and independence to carry out foreign policy initiatives or even sustained study of a foreign policy issue. Rewards in the constituency for foreign policy interest, with the notable exception of highly ethnic ridings, are rare. Moreover, in the view of the private member, the Canadian bureaucracy is unsympathetic to such initiatives and considerably stronger than its American counterpart. Whether true or not, the comment of a first-term Liberal member—'If the bureaucrats don't buy it, it's dead'—is a widely held opinion among private members on both sides of the House » (English, 1998: 79).

2.2.2. Manipulation de l'information et formulation d'une histoire: interprétations, symboles et messages d'influence

Selon Keck et Sikkink (1998), l'information est aussi soigneusement manipulée par les activistes afin de développer une question qui aura le potentiel de stimuler l'empathie de la population et, par le fait même, des décideurs politiques. « Activists frame issues by identifying and providing convincing explanations for powerful symbolic events, which in turn become catalysts for the growth of networks (Keck et Sikkink, 1998 : 22). » Il s'agit donc du travail interprétatif réalisé afin de présenter un sujet au public ou décideurs politiques (Tjernshaugen et Lee , 2004).

Le développement des cadres cognitifs est une composante essentielle de l'activité des réseaux d'activistes. Ces cadres doivent non seulement être dotés d'une cohérence interne, fonction de l'enjeu, mais doivent aussi refléter le contexte social dans lequel ils seront utilisés.

An effective frame must show that a given state of affairs is neither natural nor accidental, identify the responsible party or parties, and propose credible solutions. The aims require clear, powerful messages that appeal to share principles, which often have more impact on state policy than advice of technical experts. An important part of the political struggle over information is precisely whether an issue is defined primarily as technical – and thus subject to consideration by qualified experts – or as something that concerns a broader global constituency. (Keck et Sikkink, 1998 : 19)

À titre d'exemple, la pratique auparavant désignée de « circoncision féminine », « clitoridectomie » ou « infibulation », termes techniques plus neutres pouvant être associés à des pratiques médicales ou religieuses, est devenue un problème de violence contre les femmes, et donc une cause de droits humains sur la scène internationale, lorsque la campagne entamée en 1974 a renommé la pratique « mutilation génitale féminine » (Keck et Sikkink, 1998 : 20). Ce faisant, les activistes sont conscients qu'ils ne s'attaquent pas directement au problème structurel de la domination patriarcale envers les femmes mais à un des effets de celle-ci. Les environnementalistes, dans leurs efforts pour protéger la forêt tropicale et afin de générer une plus grande mobilisation populaire, ont aussi reformulé leur campagne

en fonction de la protection du droit des peuples dont le mode de vie dépend de la forêt tropicale. Ces exemples démontrent l'importance de la définition de la cause et la formulation de l'histoire causale pour surmonter les problèmes liés à certaines des conditions intrinsèques aux enjeux visés.

2.2.3. Leviers d'influence : pressions, récompenses et punitions

L'usage d'un levier est une stratégie qui peut consister à utiliser des acteurs plus puissants comme levier afin de gagner de l'influence au-delà des habiletés du réseau d'activistes et ainsi d'influencer la pratique des États indirectement. Keck et Sikkink qualifient d'« effet Boomerang » lorsque les réseaux d'activistes, pour contourner leur incapacité à influencer des changements de façon domestique, utilisent leurs liens transnationaux pour effectuer des pressions extérieures sur une cible (Keck et Sikkink, 1998 : 12). À titre d'exemple, en diffusant de l'information sur des abus reliés aux droits humains à leurs partenaires transnationaux, les activistes espèrent que ceux-ci pourront indirectement générer des pressions bilatérales ou multilatérales sur l'acteur contrevenant. Cette stratégie est davantage utilisée lorsque la cible est une pratique ou politique d'un État.

Les leviers peuvent aussi prendre la forme de récompenses ou de punitions. La détermination du bon levier est l'une des décisions stratégiques les plus importantes de toute campagne d'un réseau d'activistes. À cet effet, Keck et Sikkink distinguent deux types de leviers : les leviers matériels et les leviers moraux. L'aide financière, les denrées alimentaires, l'essence de même que des promesses de votes au sein des organisations internationales ou le maintien de relations diplomatiques bilatérales sont de bons exemples de leviers matériels. Ce sont des ressources concrètes qui sont promises ou échangées contre le respect de certaines conditions. Les leviers moraux impliquent pour leur part « what some commentators have called the « mobilization of shame », where the behavior of target actors is held up to the light of international scrutiny. Network activists exert moral leverage on the assumption that governments value the good opinion of others » (Keck et Sikkink, 1998 : 23).

Les États ne sont toutefois pas tous aussi sensibles à l'utilisation de leviers. Ainsi, pour qu'un levier soit efficace, l'État ou l'acteur ciblé doit accorder plus de valeur au levier utilisé qu'à la politique ou action contestée. À titre d'exemple, les autorités militaires haïtiennes ont résisté aux sanctions économiques en 1993 et 1994 : les autorités accordaient plus de valeur à leur position au pouvoir qu'à l'effondrement social et économique du pays.

Dans la littérature sur le cas canadien, l'usage de leviers est suggéré au gouvernement par certains acteurs sociétaux comme outils de politique étrangère mais la société civile semble elle-même peu faire usage de cette stratégie comme outil d'influence. Cette observation s'explique probablement en partie par le peu d'attrait ou sensibilité du gouvernement canadien aux leviers matériels que la société civile pourrait utiliser comme appât. Toutefois, le Canada, soucieux d'être considéré comme un bon citoyen international, est sensible au regard de la communauté nationale et internationale et donc, jusqu'à un certain point, à l'usage de leviers moraux²⁹. Les formes de leviers moraux utilisées dans le cas canadien (« mobilization of shame » ou humiliation et culpabilité) s'apparentent cependant davantage à la prochaine stratégie, soit la responsabilisation et l'imputabilité du gouvernement pour le non respect de ses engagements. Stairs fait d'ailleurs vaguement référence à cette stratégie: « Precisely because they are transnational, the NGOs can try to compensate for their vulnerability by allying themselves with appropriate interests and governments abroad, so that what Ottawa evades at home (if it is so inclined), it cannot evade in encounters overseas » (Stairs, 1998: 48).

2.2.4. Responsabilisation et imputabilité : le respect des engagements et promesses du gouvernement

Cette dernière stratégie présentée par Keck et Sikkink consiste à tenir le gouvernement pour responsable vis-à-vis de ses engagements politiques et juridiques, même si ceux-ci ne sont que rhétoriques. Les moyens de communication

²⁹ Le Canada a lui-même établi des précédents, et donc des attentes, le liant à cet idéal mais la littérature semble s'accorder pour établir un certain déséquilibre entre « l'activisme » canadien international et « l'élitisme » du développement de sa politique.

moderne ont grandement facilité les capacités de surveillance de la société civile, exposant ainsi d'autant plus les gouvernements aux pressions, regards et critiques, mais la structure domestique juridique et législative de l'État ciblé influence jusqu'à quel point cette stratégie peut être utilisée³⁰. Ainsi, lorsque le gouvernement s'engage au respect d'un principe ou à l'accomplissement d'une politique, il crée et soulève les attentes de la société civile. Si le gouvernement ne tient pas ses promesses ou ne remplit pas ses engagements, la société civile peut ainsi l'accuser de manquer à ses obligations. La stratégie consiste donc non pas à changer sa position ou politique mais plutôt à s'assurer qu'il honore et respecte ses engagements.³¹

[T]alk is cheap and governments sometime change discursive positions hoping to divert network and public attention. Network activists, however, try to make such statements into opportunities for accountability politics. Once a government have publicly committed itself to a principle – for example, in favor of human rights or democracy – networks can use those positions, and their command of information, to expose the distance between discourse and practice. (Keck et Sikkink, 1998 : 24)

Lorsque liée à l'usage de leviers moraux, certains auteurs poussent un peu plus loin et utilisent la notion d'humiliation pour décrire la stratégie employée.

« Shaming » refers to an activity that « exploits the symbolic legitimacy of foreign pressure and international institutions to unleash domestic moral opprobrium » (...). By pointing to controversial government practices, international norms that condemn such practices, or international reactions to the practices in question, shaming strategies are intended to induce changes in government policy. Such strategies are frequently pursued by NGOs to put pressure on governments to keep agreements or to modify controversial domestic policies (...). Shaming activities could equally

³⁰ Comme dans le cas de la précédente stratégie, les États ou acteurs les plus sensibles sont aussi ceux qui sont davantage préoccupés par leur image sur la scène internationale. Le Canada, aspirant être reconnu et conservé comme un bon « citoyen international », est sensible à ces pressions.

³¹ Keck et Sikkink donnent comme exemple: « A government that claims to be protecting indigenous areas or ecological reserves is potentially more vulnerable to charges that such areas are endangered than one that makes no such claims. At that point the effort is not to make governments change their position but to hold them to their word. » (Keck et Sikkink, 1998: 26)

well be directed at positions taken in international negotiations (...).
(Tjernshaugen et Lee, 2004 : 2).

2.3. Influence, mesure et indicateurs de la contribution

L'analyse des stratégies employées et l'observation d'indicateurs tels que l'accès au processus décisionnel et les ressources financières disponibles renseignent sur la participation, l'effort et les capacités de la société civile, mais ne capturent pas l'impact sur l'influence de celle-ci. Même si la société civile est invitée à divers processus de développement des politiques (consultations, négociations internationales, etc.), il est fort possible que les gouvernements ne leur portent aucunement attention, autrement que pour attester de leur « ouverture » et corroborer les politiques déjà établies. Betsill et Corell soulèvent d'ailleurs cette lacune dans la littérature.

In most studies, scholars rely on evidence regarding NGOs activities (such as lobbying, submitting information or draft decisions to negotiators on a particular position), their access to negotiations (such as the number of NGOs attending negotiations and the rules of participation) and/or NGO resources (such as knowledge, financial and other assets, number of supporters and their particular role in negotiations). Collectively, evidence regarding NGO activities, access to the negotiations and resources can be useful in identifying instances of NGOs influence in global environmental politics. Unfortunately, many researchers rely solely on one type or evidence related to NGO participation in international environmental negotiations and thus encounter several pitfalls. Moreover, these types of evidence primarily tell us how NGOs engage in international environmental negotiations but do not clearly give us information on the subsequent effects. (Betsill et Corell , 2001a : 69)

Comme il a été mentionné précédemment, une certaine élasticité subsiste dans le concept de démocratisation de la politique étrangère. Il n'existe pas un indice permettant de reconnaître, d'évaluer et d'analyser la contribution de la société civile sur la politique étrangère, ou un « seuil » à partir duquel il est possible de considérer que la société civile a eu, indépendamment des autres facteurs, un impact en elle-même.

Draimin et Plewes proposent comme mesure d'influence d'évaluer la transformation du rôle des acteurs, de celui de « participant » au processus de développement des politiques à celui « d'initiateurs » (1995). Comment concrètement observer un tel changement? Faut-il évaluer l'influence de façon temporelle, par comparaison avec une situation précédente ou par l'observation d'une tendance à la hausse? Les mises en garde de Nossal (1993; 1997) précédemment mentionnées soulèvent aussi la distinction entre participation, visibilité et influence, les premiers n'étant pas gage du troisième. De façon similaire, Betsill et Corell (2001a) soutiennent que les activités des ONG ne se traduisent pas automatiquement en influence. Comment donc reconnaître, et surtout isoler, une réelle influence?

Pour reconnaître et mesurer l'influence de la société civile, il serait ainsi important de comprendre la signification du concept d'influence pour un acteur non-étatique, et de savoir comment l'observer. Or, il s'agit d'une discussion qui est évacuée de la plupart des travaux sur l'influence de la société civile. Un des problèmes avec la notion d'influence dans la littérature est qu'elle est souvent associée au concept de puissance. Holsti et Scruton³² définissent tous deux l'influence comme étant un aspect ou une forme de pouvoir, et font référence à des stratégies comme la persuasion, la menace, la punition et l'usage de la force. Or, parmi les stratégies d'« influence » proposées, seule la persuasion peut être exercée par des acteurs non-étatiques. À cet effet, Betsill et Corell soulèvent avec justesse que :

While tactics such as the granting of rewards or the treat of punishment may be useful between states or between actors within states, they generally are not viable options during a UN negotiation on an environmental issue. The negotiations would break down, for example, if a government would try to use force or threaten punishment in a meeting room; a nonstate actor attempting to use a similar influence tactic would lose their right to attend the meeting. Nonstate actors can only try to influence the talks by persuading or convincing government representatives, who have the formal power to make the decisions, to accept the nonstate actors' perspective. (Betsill et Corell, 2001a : 74).

Cox et Jacobson (1973) définissent pour leur part l'influence comme étant la possibilité pour un acteur de modifier le comportement d'un autre acteur. Ils

³² Tel qu'introduit dans Betsill et Corell (2001a : 73).

établisent que pour exercer une certaine influence, il n'est pas nécessaire d'être « puissant »³³ ou d'être un État. Selon eux, le pouvoir peut se traduire en influence mais ne serait pas une condition *sine qua non* à celle-ci.

De façon opérationnelle, la considération par les autorités politiques dans leur processus décisionnel du contenu du message développé par les activistes est une condition suffisante d'influence selon Milbrath: le message en lui-même peut, mais pas de façon nécessaire, être le facteur déterminant de la décision finale entre les différentes alternatives considérées (1967 : 232). Cette définition est intéressante mais elle demeure vague pour qualifier le niveau et déterminer les cibles de l'influence.

Nossal (1997) propose une distinction analytique à laquelle il attribue une échelle croissante (niveaux) entre les différents lieux de l'influence. Selon lui, la société civile peut, en principe du moins, influencer directement le processus décisionnel au niveau de la mise en oeuvre ou de l'administration de la politique étrangère³⁴, ainsi qu'au niveau de la teneur des décisions et orientations politiques. Son analyse révèle que les deux premiers lieux de l'influence dans le processus décisionnel sont, somme toute, peu susceptibles d'être soumis à l'influence de la société civile. Nossal suggère plutôt que l'environnement dans lequel les décisions sont prises, soit la détermination de l'agenda (ou questions politiques considérées particulièrement importantes par la société) ainsi que l'établissement des paramètres sociétaux de décision (ou limites de ce qui est perçu comme acceptable par la société) sont plus propices et sensibles à l'influence de la société civile.

L'idée d'une causalité entre les activités de la société civile et la réponse de la cible est bien développée par Betsill et Corell : « Influence can be said to have occurred when one actor intentionally transmits information to another that alters the latter's actions from what would have occurred without that information » (Betsill et Corell, 2001a: 74). Dans leurs travaux sur l'influence des ONG au sein des négociations

³³ Selon Cox et Jacobson (1973), la puissance est un agrégat de ressources disponibles et de capacités des acteurs.

³⁴ À titre d'exemple, il considère les négociations internationales comme étant une activité « d'administration » de la politique étrangère.

environnementales internationales, Betsill et Corell (2001a; 2001b) suggèrent que celles-ci sont influentes non seulement lorsqu'elles participent activement aux négociations, qu'elles ont accès aux négociateurs, et qu'elles possèdent les ressources (connaissances, expertise et information) nécessaires pour être entendues, mais aussi lorsque la corrélation peut être établie entre leur contribution et les changements apportés au processus de négociation. Afin d'éviter de confondre corrélation et causalité³⁵, elles suggèrent de « retracer » l'intégralité de la chaîne d'indices liant la transmission d'information, l'utilisation (ou la non-utilisation) de cette information par les acteurs gouvernementaux ainsi que l'effet (ou le non-effet) de cette transmission d'information. Elles recherchent donc des démonstrations de leur contribution à la fois au processus (ordre du jour) et résultat (texte du traité) des négociations comme mesure de leur influence. « We contend that evidence on agenda-setting and text in the treaty is more appropriate as it is clearly related to the potential effects that NGOs may have on the negotiations (and thus a measure of NGO influence) » (Betsill et Corell, 2001a : 89).

Tout comme Nossal, Betsill et Corell attribuent une certaine gradation de la contribution ou de l'influence de la société civile selon le lieu de son effet. Ainsi, leur présence et participation au forum politique, l'admission de leur documentation écrite sur leur position, leur présentation de témoignage verbal ainsi que leur offre de conseils directs aux gouvernements seraient des démonstrations selon Betsill et Corell de la participation³⁶ (« the intentional transmission of information ») des ONG au processus de négociation (Betsill et Corell, 2001a : 90). L'atteinte de résultats (« alterations in behavior in response to that information ») ou d'*influence*, serait plutôt observée par leur contribution à la définition du problème à l'étude, à la détermination de l'ordre du jour et, ultimement, à l'incorporation de leur « input » au document politique final (Betsill et Corell, 2001a : 90).

³⁵ « If a particular proposal for discussion or wording in the agreement text corresponds to views of NGOs, does that necessarily mean that NGOs were responsible? It could be the case that other actors involved in the negotiations were promoting similar views. » (Betsill et Corell, 2001a : 71)

³⁶ Telle que mesurée par l'accès et les ressources

Leur définition opérationnelle est fort intéressante. Toutefois, leur analyse se concentre uniquement sur les activités des ONG dans le forum particulier que sont les négociations internationales et font abstraction de toute influence que celles-ci pourraient exercer sur les politiques nationales (incluant la politique étrangère) des États. Dans leur présentation plus globale de l'influence des ONG sur le processus de négociations environnementales internationales, Tjernshaugen et Lee (2004) soulèvent cette lacune et incluent l'influence exercée sur les politiques nationales ainsi que les relations entre les processus nationaux et internationaux de développement des politiques. Selon eux, « societal theories of environmental foreign policy are a necessary supplement to theories focusing on the international system » (Tjernshaugen et Lee, 2004 : 3).

Keck et Sikkink (1998) définissent de façon semblable à Nossal l'influence comme étant la capacité de modifier le contexte décisionnel des États et soutiennent que l'étude de l'influence des réseaux d'activistes doit se faire par l'observation des buts atteints (goal attainment), ou la correspondance entre les résultats visés et obtenus³⁷, rejoignant ainsi les écrits de Betsill et Corell.

Transnational advocacy networks seek influence in many of the same ways that other political groups or social movements do. Since they are not powerful in a traditional sense of the word, they must use the power of their information, ideas, and strategies to alter the information and value contexts within which states make policies. (Keck et Sikkink, 1998 : 16)

Keck et Sikkink offrent aussi une hiérarchie ou gradation du lieu de l'influence des réseaux d'activistes. Elles présentent cinq différents types ou phases d'influence : (1) la définition d'un problème ainsi que de son inclusion dans l'agenda politique; (2) l'influence sur la position discursive des États et organisations internationales; (3) l'influence sur les procédures institutionnelles; (4) l'influence sur les politiques des acteurs ciblés; (5) l'influence sur le comportement des États (Keck et Sikkink 1998 : 25-26). La différence entre ces deux derniers points, soit entre l'influence sur les politiques et celle sur les comportements, n'est pas marginale: des politiques

³⁷ Betsill et Corell (2001a) soulèvent toutefois la difficulté d'identifier les objectifs et font une mise en garde relativement à l'écart existant entre les buts publiquement déclarés et les buts visés en coulisses.

officielles améliorées ne sont pas gage d'effet réel sur les populations ciblées dans l'absence d'application.

Simultaneously principled and strategic actors, they « frame » issues to make them comprehensible to target audiences, to attract attention and encourage action, and to « fit » with favorable institutional venues. Network actors bring new ideas, norms, and discourses into policy debates, and serve as sources of information and testimony. (...) They also promote norm implementation, by pressuring target actors to adopt new policies, and by monitoring compliance with international standards. Insofar as is possible, they seek to maximize their influence or leverage over the target of their actions. In doing so they contribute to changing perceptions that both state and societal actors may have of their identities, interests, and preferences, to transforming their discursive positions, and ultimately to changing procedures, policies, and behavior. (Keck et Sikkink, 1998 : 2-3)

Toutefois, l'aspect chronologique de leur hiérarchie convient davantage aux études longitudinales. La gradation proposée par Betsill et Corell est davantage appropriée à l'analyse d'une étude de cas ponctuelle ou sur une période relativement courte.

Dans la revue de la littérature du premier chapitre, la plupart des auteurs observent une croissance des opportunités de consultation entre le gouvernement et la société civile, preuve selon certains que cette dernière est de plus en plus influente, rideau de fumée selon d'autres habilement utilisé par le gouvernement pour appuyer ses politiques. Leurs conclusions ne reposent cependant pas sur une analyse systématique entre les activités et stratégies discursives de la société civile et les résultats obtenus dans un cas particulier, mais se fondent plutôt sur leur constat général de la participation de ce groupe au développement de la politique étrangère. Les études plus spécifiques qui ont été réalisées sur l'implication de la société civile dans le développement de la politique étrangère n'offraient pas d'explication sur le lien de causalité entre les activités de la société civile et leur influence sur le processus de développement des politiques. De plus, les généralisations faites à partir de ces exemples « atypiques » tendent à exagérer l'influence de la société civile.

Les travaux de Keck et Sikkink ainsi que ceux de Betsill et Corell sur les réseaux d'activistes transnationaux présentés dans ce chapitre permettent d'apprécier la contribution du groupe en fournissant les outils pour comprendre le lien entre les

activités, les stratégies et l'influence de la société civile. Leurs cadres théoriques seront utilisés pour développer dans le prochain chapitre une grille d'analyse applicable à l'étude d'un cas particulier d'implication de la société civile dans le développement de la politique étrangère canadienne. La grille proposée permettra d'évaluer de façon plus systématique la contribution de la société civile en retraçant l'impact de leurs messages sur la question du travail et de l'exploitation économique des enfants dans la réponse du gouvernement.

CHAPITRE 3. STRATÉGIE DE RECHERCHE

3.1. Le cas étudié : Consultations parlementaires sur la politique étrangère canadienne à l'égard du travail et de l'exploitation économique des enfants

Le cas étudié est relié aux travaux informant le développement de la politique étrangère sur la question du travail et de l'exploitation économique des enfants. La question étant alors d'actualité, le Sous-comité du développement durable humain a décidé en juin 1996 de faire de l'exploitation des enfants le sujet de sa première étude. Le Sous-comité³⁸ a donc invité, en octobre et novembre 1996, trente-six représentants de la société canadienne³⁹ à témoigner sur la question et à participer à des tables rondes sectorielles (monde des affaires, panel de jeunes, etc.). Les trois ministres alors responsables des questions internationales liées au travail des enfants ont également été invités (Lloyd Axworthy, Ministre des Affaires étrangères et du commerce international, Pierre Pettigrew, Ministre de l'Agence canadienne de développement international et Alfonso Gagliano, ministre du Travail) à présenter la position ainsi que les interventions canadiennes dans le domaine. La Sénatrice Landon Pearson, particulièrement active sur la question du travail des enfants, a aussi été impliquée dans l'exercice.

Le Sous-comité du développement durable humain a rédigé un rapport comportant un compte-rendu des témoignages entendus lors des sept séances désignées à cet

³⁸ Le Sous-comité faisait partie du Comité de la Chambre des communes sur les Affaires étrangères et le commerce international.

³⁹ Voir Annexe I – Liste des témoins aux travaux du Sous-comité pour noms et affiliations.

effet ainsi que les éléments proposés pour un cadre stratégique canadien concernant la main-d'œuvre infantile, rapport qu'il a déposé à la Chambre des communes en février 1997⁴⁰. Le gouvernement du Canada a déposé sa réponse au rapport du Sous-comité du développement durable humain de la Chambre des Communes en avril 1998, dans lequel il énumère les nouvelles mesures qu'il compte prendre et dresse la liste des activités et politiques déjà en cours.⁴¹

Ce cas est donc particulièrement intéressant car il offre un certain continuum chronologique d'événements, des témoignages de la société civile à la réponse du gouvernement sur une question de politique étrangère complexe, permettant ainsi de mettre à l'essai le cadre d'analyse proposé.⁴² Il a permis d'observer les stratégies d'influence employées par les témoins pour soutenir, partager et convaincre les instances officielles, et d'évaluer si leurs messages ont été intégrés dans la réponse officielle du gouvernement. Essentiellement, comment la société civile a-t-elle réussi à faire refléter ses idées, demandes et recommandations non seulement dans le rapport du Sous-comité (agissant en quelque sorte comme un premier filtre) mais aussi à la réponse du gouvernement?

Ce cas présentait aussi l'avantage d'être d'une question type, et non exemplaire⁴³, de politique étrangère moderne. Les études populaires de cas « succès » possédaient certaines caractéristiques, les rendant difficilement comparables à d'autres enjeux internationaux. Par exemple, contrairement aux problèmes environnementaux ou de l'exploitation de la main-d'œuvre infantile, la question des mines terrestres était un problème pouvant être traité de façon relativement indépendante à son contexte, simplifiant la construction d'options viables d'un point de vue de politiques publiques. Ainsi, le cas sous étude ressemble et se compare

⁴⁰ Le rapport fut initialement déposé à la Chambre des communes le 20 février 1997, puis déposé de nouveau le 5 novembre.

⁴¹ Voir Annexe II – Recommandations du Sous-comité du développement durable du comité permanent des affaires étrangères et du commerce international.

⁴² Ce continuum d'événements, établissant de façon chronologique l'impact des stratégies discursives, permettra de réaliser une analyse de la chaîne causale telle que définie entre autres par Van Evera (1997).

⁴³ Par opposition, à titre exemple, à l'apparent succès de la société civile dans le processus ayant mené à la Convention d'Ottawa.

davantage aux autres questions de politiques étrangères auxquelles le Canada doit répondre.⁴⁴

Le travail des enfants pose en effet de nombreux défis stratégiques pour la société civile. Il s'agit d'un problème complexe aux multiples ramifications dont l'histoire causale est difficile à établir. Le tort ne peut être attribué à un acteur unique et identifiable. Il est généralement associé à la pauvreté, à un faible niveau de scolarisation ainsi qu'à certaines conceptions sociétales et culturelles de l'enfant. Le phénomène n'est pas restreint aux pays sous-développés : il est aussi présent dans la plupart des pays développés. Toute forme de travail ne constitue cependant pas une forme d'exploitation : il est considéré par plusieurs comme étant une forme d'apprentissage et un facteur d'intégration à la société. Il faut donc distinguer entre le travail et l'exploitation des enfants, soit entre différents niveaux d'acceptabilité du phénomène. Selon une définition généralement acceptée du problème, « il y a exploitation lorsque l'on fait travailler les enfants trop jeunes, trop longtemps, pour des salaires trop bas, dans des conditions dangereuses ou apparentées à l'esclavage, et lorsque leur travail comporte trop de responsabilités, les empêche d'aller à l'école, nuit à leur épanouissement psychologique et social ou porte atteinte à leur dignité ou à leur estime de soi » (Chambre des Communes, 1997 : 10).

Il s'agit également d'un problème important. L'UNICEF estime que plus de 200 millions d'enfants de moins de 15 ans travaillent dans les conditions mentionnées ci-haut, essentiellement dans les secteurs de l'agriculture, des services, des industries légères et des travaux domestiques (Chambre des Communes, 1997 : 1). Il faut cependant noter que certaines formes de travail et d'exploitation des enfants sont particulièrement difficiles à chiffrer puisqu'elles sont invisibles dans les statistiques officielles (travail domestique, travail pour servitude de dettes, etc.) ou sont reliées à des activités clandestines ou illégales (milices, drogue, exploitation sexuelle, etc.). Une importante proportion constitue en fait une aide non rémunérée apportée à la famille.⁴⁵ Le nombre d'enfants exerçant un travail lié aux exportations, principales

⁴⁴ Cette caractéristique constitue d'ailleurs un des critères de sélection d'étude de cas selon Van Evera (1997 : 77).

⁴⁵ Selon l'OIT, cette proportion représenterait le quatre cinquième de toutes les formes répertoriées de travail des enfants. (Chambre des Communes, 1997 : 9)

cibles des campagnes d'activistes ou embargo à l'initiative des consommateurs, est beaucoup moindre.⁴⁶

Il s'agit donc d'un enjeu important sur lequel se penchent nombre d'activistes et membres de la société civile canadienne. Ceux-ci ont développé une masse critique d'information et d'expérience sur le sujet, et ont participé à l'élaboration de conventions internationales. Il sera donc intéressant d'analyser comment les messages présentés par cette communauté dans le cadre de l'exercice de consultation étudié ont réussi à transcender le processus de développement de la politique étrangère.

Trois sources primaires ont été recensées afin d'évaluer la participation et l'influence de la société civile dans le processus de développement de la politique étrangère canadienne : les minutes des témoignages présentés au Sous-comité à l'automne 1996, le rapport du Sous-comité, initialement présenté en Février 1997 puis en Novembre de la même année, ainsi que la réponse du gouvernement à ce rapport déposée en avril 1998. Les minutes des séances consultatives du Sous-comité (incluant les allocutions ministérielles et questions des membres parlementaires aux témoins) ainsi que le rapport préparé par le Sous-comité sont disponibles sur le site Web des Comités de la 2^{ième} session de la 35^e législature de la Chambre des communes⁴⁷. Une version imprimée de ces minutes compte au-delà de deux cent cinquante pages. Le rapport préparé par le Sous-comité et la réponse du gouvernement comptaient pour leur part quatre-vingt dix et trente-trois pages respectivement.

Des mémoires ont aussi été déposés au Sous-comité. Toutefois, ceux-ci n'étaient pas disponibles pour les fins du présent travail. Il est cependant peu probable que l'intégration de ces documents aux analyses ait considérablement modifié les conclusions, ne serait-ce que pour les renforcer. La grande majorité de ceux-ci provenait des témoins présents, avec l'exception de ceux déposés par *Ambedkar*

⁴⁶ Dans le secteur de l'exportation, la main-d'oeuvre juvénile ne représenterait que de quatre à sept pour cent du total mondial. (Chambre des Communes, 1997 : 14)

⁴⁷ Voir le lien au Sous-comité sur de développement durable humain, à l'adresse internet suivante : www.parl.gc.ca/cgi-bin/committees352/francais_master.pl

Centre for Justice and Peace, South Asian Coalition on Child Servitude et Human Rights Watch.

3.2. Analyse des activités et stratégies discursives de la société civile

Dans le modèle de Betsill et Corell (2001a), le vecteur d'influence de la société civile est la transmission intentionnelle d'information. Dans leur cas particulier, soit l'analyse de l'influence des ONG dans les processus de négociation environnementale, la légitimité de leur participation est liée en partie à l'aspect hautement spécialisé de l'exercice et se prête donc bien à un vecteur limité de façon conceptuelle à la transmission d'information.

Or, dans les cas recensés par Keck et Sikkink (1998), ainsi que dans le cas à l'étude, la transmission d'information n'est pas le seul vecteur d'influence employé par la société civile : le vecteur « information » demeure le *modus operandi* des activités stratégiques de la société civile mais celle-ci manipule aussi l'information afin de lui donner plus de poids, exerce des pressions, flatte, culpabilise, rend responsable et imputable, fait appel aux émotions et sens des valeurs, etc.

Ainsi, plutôt que de référer uniquement au vecteur « transmission de l'information » comme le font Betsill et Corell, il est ici proposé d'utiliser la distinction conceptuelle de Keck et Sikkink⁴⁸ pour analyser les méthodes déployées par la société civile pour influencer le processus de consultation⁴⁹.

⁴⁸ Ces stratégies, telles que décrites dans la littérature, sont la transmission et la manipulation de l'information (incluant la formulation d'une histoire causale), l'usage d'images fortes et de symboles, l'utilisation de leviers d'influence (pressions, récompenses et punitions), ainsi que la responsabilisation et l'imputabilité. (Keck et Sikkink, 1998)

⁴⁹ Le processus de consultation de la société civile sur la politique étrangère peut être comparé aux campagnes transnationales étudiées par Keck et Sikkink, tous deux étant ensemble d'actions destinées à exercer une influence sur une cible particulière, dans le présent cas ayant une influence extraterritoriale.

L'analyse des messages présentés par les témoins sera donc réalisée par l'étude du contenu des minutes des séances du Sous-comité sur le développement durable humain (Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international). La méthodologie employée respectera l'idée générale du modèle employé par Betsill et Corell (*process tracing*⁵⁰), mais plutôt que de référer uniquement comme ces auteures à la transmission intentionnelle d'information, cette première phase de l'analyse observera les démonstrations de transmission intentionnelle de messages en s'inspirant de la distinction analytique de Keck et Sikkink⁵¹.

Cette première étape vise non seulement à recenser les messages présentés par les témoins mais aussi à comprendre les efforts et stratégies discursives employés pour convaincre le gouvernement. Les participants de la société civile aux travaux du Sous-comité se concentrent-ils sur le partage de connaissances factuelles ou la présentation d'histoires anecdotiques? Présentent-ils des témoignages faisant état d'un travail interprétatif (manipulation de l'information) qui modifie la formulation de la question de manière à la rendre plus attrayante et/ou dramatique aux yeux des décideurs politiques? Se positionnent-ils de façon particulière sur les politiques actuelles du gouvernement? Tentent-ils de présenter des options de politiques particulières? Quels messages portent davantage à, ou requièrent, une réponse formelle du gouvernement?

Cette analyse fera donc état des stratégies discursives employées par les groupes de représentants de la société civile pour transmettre leurs messages au gouvernement, ainsi que l'essence même (contenu) de ces messages. Cette première partie se concentrera donc sur l'observation et la description d'un des facteurs, soit la transmission de messages, qui ultimement contribuera à influencer la position gouvernementale telle qu'exprimée dans la réponse du gouvernement.

⁵⁰ Cette méthodologie sera décrite dans les prochaines pages.

⁵¹ Pour les fins du présent travail, le concept de « message » réfèrera à l'ensemble des formes possibles de témoignages présentés par la société civile, pouvant non seulement être un transfert d'informations et de connaissances, mais aussi le partage d'idées, de valeurs et de positions, la présentation de récits de voyage sur le terrain et d'histoires de vie, etc.

3.3. Reconnaître, identifier et évaluer l'influence

3.3.1. Les lieux de l'influence analysés

Keck et Sikkink (1998) définissaient l'influence comme étant la capacité de modifier le contexte décisionnel des États. La différence entre ces deux derniers points, soit entre l'influence sur les politiques et celle sur les comportements, n'est pas marginale: des politiques officielles améliorées ne sont pas gage d'effet réel sur les populations ciblées dans l'absence d'application. Nossal (1997) soutenait pour sa part que la société civile pouvait exercer son influence sur la politique étrangère par deux avenues, soit en influençant sur le contexte factuel et normatif à l'intérieur duquel les États formulent leurs politiques, soit en influençant le processus de développement des politiques. À l'exemple de Betsill et Corell (2001a, 2001b), l'influence sur le processus de développement des politiques, et plus précisément sur l'une des étapes de ce processus, sera observée dans la présente recherche. Il est évident que la société civile ne se limite pas à influencer le développement de la politique étrangère canadienne : elle est aussi très active au niveau international que ce soit au sein de réseaux transnationaux ou par activités au sein des grandes institutions multilatérales, ainsi qu'au niveau national en tentant d'influencer le contexte dans lequel les décisions sont prises. Cependant, comme le font Betsill et Corell pour des fins analytiques, il est ici proposé d'étudier les témoignages de la société civile et leur effet (ou l'influence) sur la réponse du gouvernement en vase clos.

Betsill et Corell (2001a) attribuent une certaine gradation de l'influence de la société civile sur le développement des politiques selon le lieu de son effet. Leur présence et participation au forum politique, l'admission de leur documentation écrite sur leur position, leurs présentations verbales ainsi que leur offre de conseils directs au gouvernement seraient des indices de la *participation* (activités, l'accès et les ressources) ou de la transmission intentionnelle d'information de la société civile au processus de développement des politiques, et seraient donc le premier niveau

d'« influence » de la société civile. Ces activités correspondent à la transmission des messages de la société civile, telle que décrite dans la section précédente.

L'atteinte de résultats, ou l'influence sur la politique étrangère en réponse aux messages transmis, est observée par la contribution de la société civile à la définition du problème à l'étude, à la détermination de l'ordre du jour et, ultimement, à l'incorporation de leurs messages au document politique final. Ainsi, les textes seront dépouillés afin de trouver des démonstrations d'influence, où la réponse du gouvernement fait état d'une certaine sensibilité aux messages de la société civile.

Il s'agit donc d'une analyse très ciblée sur un des forums de développement des politiques⁵², et non pas sur l'environnement politique dans lequel les décisions sont prises. L'attention étant sur la réponse du gouvernement, et donc principalement à la position discursive du Canada, l'établissement de l'agenda et la définition du problème, les réels changements de politiques, de procédures institutionnelles et de comportement ne peuvent être observés qu'ultérieurement au processus étudié et ne feront donc pas l'objet de la présente analyse.

3.3.2. Cadre d'analyse – Retracer la relation causale entre les messages et l'influence sur la politique étrangère

De façon semblable à Keck et Sikkink (1998), Betsill et Corell (2001a) soutiennent que l'étude de l'influence de la société civile doit se faire par l'observation des buts atteints, ou la correspondance entre les résultats visés et obtenus. L'observation du lien causal entre les activités stratégiques de la société civile et les démonstrations de leur influence par l'intégration de leurs messages dans la réponse du gouvernement constituera la base de l'analyse proposée dans le présent travail. La société civile sera considérée comme ayant influencé le processus de développement de la politique lorsqu'elle aura réussi par ses stratégies discursives à déterminer, modifier ou influencer sur le contenu de la réponse du gouvernement.

⁵² La société civile peut, de toute évidence, prendre une multitude d'avenues différentes de celle sous étude pour influencer le développement de la politique étrangère canadienne.

Similairement, il sera conclu que la société civile n'a pas réussi à influencer le processus de développement de politique si ses stratégies discursives ne laissent pas leur trace sur le contenu de la réponse du gouvernement. Le cadre d'analyse présenté par Betsill et Corell permettra donc d'observer l'atteinte de résultats, ou les démonstrations d'influence en réponse aux stratégies discursives de la société civile. Ces démonstrations seront observées soit par la contribution de la société civile à la définition du problème à l'étude et à la détermination de l'ordre du jour, soit par leur réussite à susciter la réflexion des instances politiques responsables du développement des politiques étrangères, ou soit, ultimement, à l'incorporation de leurs messages à la réponse du gouvernement.⁵³

Les démonstrations d'une corrélation entre les stratégies discursives et le résultat, soit la considération du message dans la réponse du gouvernement, peuvent suggérer que la société civile a eu une certaine influence. Cependant, la réponse du gouvernement peut sembler en conformité avec le message de la société civile, mais être indépendante de celui-ci. Ainsi, afin d'éviter de confondre corrélation et causalité, et suivant l'approche employé par Betsill et Corell⁵⁴ et décrite par Van Evera, la chaîne d'indices liant la transmission des messages de la société civile sera « retracée ».

In process tracing, the investigator explores the chain of events or the decision-making process by which initial case conditions are translated into case outcomes. The cause-effect link that connects independent variable and outcome is unwrapped and divided into smaller steps; then the investigator looks for observable evidence of each step. (Van Evera, 1997: 64)

⁵³ Une liste non exhaustive des démonstrations recherchées de la contribution de la société civile au processus (ordre du jour) et résultat (texte de la réponse du gouvernement) comprend l'inclusion d'information, d'idées ou de principes, le développement d'une définition, d'un concept ou d'une justification, la recommandation d'une orientation de politique étrangère, l'intégration d'une image forte, le soulèvement de nouvelles avenues de réflexions. La société civile peut donc offrir des conseils, de l'information et son expertise afin de déterminer la teneur des discussions et donner les outils pour la prise de décision. Elle peut aussi être un agent de changement, définissant la politique ou forçant des changements d'orientation.

⁵⁴ « If a particular proposal for discussion or wording in the agreement text corresponds to views of NGOs, does that necessarily mean that NGOs were responsible? It could be the case that other actors involved in the negotiations were promoting similar views. » (Betsill et Corell, 2001a : 71).

L'analyse de cette chaîne d'indices de l'influence de la société civile dans la réponse du gouvernement se fera donc en deux temps. D'abord, une étude du rapport du Sous-comité intitulé « Mettre un terme à l'exploitation de la main-d'œuvre infantile – Plan d'action canadien face aux défis mondiaux » sera réalisée afin d'évaluer comment celui-ci rapporte les messages entendus durant les travaux. Cette première recension vérifiera aussi si certains des messages de la société civile ont été filtrés hors du rapport présenté à la chambre des communes par le Sous-comité, rapport qui constitue la base de la réponse du gouvernement. Ensuite, dans un deuxième temps, la réponse du gouvernement sera analysée afin d'évaluer l'effet (ou l'absence d'effet) des messages de la société civile. Cette deuxième analyse constituera la base des conclusions. Ainsi, non seulement les acteurs de la société civile doivent avoir communiqué efficacement leurs messages, mais ceux-ci doivent aussi avoir été rapportés et intégrés dans le rapport du Sous-comité, et ensuite considérés dans la réponse à ce rapport du gouvernement.

3.3.3. Analyse contrefactuelle

Enfin, dans la recherche des possibles démonstrations d'influence de la société civile, il est important de s'assurer que des positions ou changements de politiques sont réellement le fruit des activités de la société civile. Il est évident qu'une correspondance entre les messages et idées proposées par la société civile ne signifie pas nécessairement que celle-ci a été influente. La réponse aurait-elle vraiment été différente si la société civile n'avait pas été consultée, et les éléments de la réponse du gouvernement sont-ils bien le fait des messages transmis par la société civile? Une évaluation concluante du lien causal est difficile à réaliser, et il est facile de surévaluer la force de ce lien. Le gouvernement pourrait n'avoir utilisé les travaux du Sous-comité que simplement pour réaffirmer et appuyer ses positions et politiques déjà établies. Afin de renforcer l'évaluation présentée ci-haut, une analyse contrefactuelle sera donc aussi réalisée.

Les trois ministres alors responsables des questions internationales liées au travail des enfants Lloyd Axworthy (Ministre des Affaires étrangères et du commerce

international), Pierre Pettigrew (Ministre de l'Agence canadienne de développement international) et Alfonso Gagliano (Ministre du Travail) ont été invités à faire des présentations aux travaux du Sous-comité, dans lesquelles ils ont discuté des politiques, de la position et des interventions canadiennes dans le domaine. Le Rapport du Sous-comité sur le développement durable humain présente aussi de nombreux détails sur la politique et les activités du Canada sur la question du travail des enfants. Le contenu des allocutions ministérielles ainsi que le rapport du Sous-comité seront donc recensés afin de répertorier les options déjà admises *de facto* ou formellement dans la politique canadienne. Cette analyse permettra donc de relativiser certaines des démonstrations préliminaires d'influence de la société civile, où l'inclusion de leurs messages dans la réponse du gouvernement n'est pas nécessairement le fait de leur stratégie discursive, mais probablement davantage le fait d'une position prédéterminée par les instances politiques.⁵⁵ En effet, tel que le souligne Van Evera (1998), la causalité peut être établie seulement si l'inclusion des messages de la société civile à la réponse du gouvernement vient chronologiquement après témoignages présentés aux séances du Sous-comité :

Evidence that a given stimulus caused a given response can be sought in the sequence and structure of events and/or in the testimony of actors explaining why they acted as they did. For example, if "commercial competition causes war", case studies of outbreaks of war should reveal pressure for war by commercially interested elites, government decisions for war should follow (not precede) this pressure, and statements in the diaries, private correspondence, memoirs, and so on of government officials should indicate that government decisions reflected this pressure. If "public relations campaigns shape public opinion," shifts in public opinion should quickly follow public relations campaigns, and interviews with citizens should reveal that they absorbed the campaign's message and changed their views in response to it. (Van Evera, 1997: 65)

Il est évident que ces deux sources d'information ne constituent pas l'ensemble du corpus d'options politiques acceptées par le gouvernement. Toutefois, afin de circonscrire l'aire documentaire du présent travail, les messages de la société civile seront considérés comme passant le test de l'analyse contrefactuelle réalisée à

⁵⁵ Il est possible que ces positions « prédéterminées » par les instances politiques aient été influencées par la société civile lors d'activités antérieures aux travaux sous études. Si tel est le cas, l'évaluation de l'influence de la société civile sera ici quelque peu minimisée.

partir d'une recension limitée aux témoignages présentés par les trois ministres répertoriés dans les minutes ainsi que du rapport préparé par le Sous-comité. Il faut toutefois noter que le biais, si biais il y a, surestimerait l'influence de la société civile.

3.3.4. Évaluation qualitative de l'influence

Plutôt que de tenter de quantifier l'influence, une qualification similaire à celle proposée par Betsill et Corell sera utilisée pour évaluer le niveau d'influence. L'influence sera donc qualifiée de faible ou de forte selon le succès de la société civile à voir ses messages considérés dans la réponse du gouvernement. Ainsi, si un message est considéré dans la réponse du gouvernement, et passe le test des analyses causale et contrefactuelle, l'influence sera caractérisée de forte. Inversement, si un message n'est pas considéré, l'influence sera caractérisée de faible. L'influence sera aussi caractérisée comme étant faible si le lien causal n'est pas établi entre la stratégie discursive et la réponse du gouvernement, ou si le test de l'analyse contrefactuelle échoue. Cette approche permettra d'éviter, jusqu'à un certain point du moins, de n'observer que les cas où la société civile a effectivement joué un rôle et influencé les politiques gouvernementales et d'ignorer les cas dans lesquelles elle n'a pas réussi. Chaque message sera analysé et évalué de façon individuelle, et l'analyse finale tentera de refléter dans sa globalité pour le cas à l'étude, soit le développement de la politique étrangère sur la question du travail et de l'exploitation économique des enfants.

Il est fort possible que certains des messages de la société civile considérés par le gouvernement dans sa réponse aux travaux du Sous-comité ne laissent pas une empreinte tangible sur la politique étrangère canadienne. Toutefois, le fait qu'ils ont été intégrés dans la réponse du gouvernement porte à croire que ces messages auront au moins eu l'effet de provoquer un questionnement et une réflexion de la part du gouvernement sur le contenu de sa politique étrangère, ce qui constitue une forme d'influence en soi. Un suivi longitudinal de l'énoncé de politique gouvernementale transmis dans la réponse du gouvernement ne sera toutefois pas réalisé dans la présente analyse.

Grille d'analyse des textes disponibles

| Documents analysés | Questions d'analyse |
|--|---|
| <p>« Intentional transmission of information »</p> <p>Minutes des séances de consultation du Sous-comité</p> | <p>Participation, accès et ressources de la société civile Qui était présent?</p> <p>Activités Teneur des présentations (témoignages, orientations, critiques ou propositions) Stratégies ou vecteurs utilisés (a) Transfert de connaissances, d'expertise et d'information (b) Manipulation de l'information et formulation d'une histoire: interprétations, symboles et messages d'influence (c) Leviers d'influence : pressions, récompenses et punitions (d) Responsabilisation et imputabilité : le respect des engagements et promesses du gouvernement</p> |
| <p>Comportement et réponse du Gouvernement</p> <p>1^{er} temps : Rapport du Sous-comité du développement durable humain</p> <p><i>Objectif : Vérifier si le rapport est généralement une fidèle représentation des témoignages</i></p> | <p>Résultats – liens causaux et « process tracing » Quelles idées ont été et n'ont pas été intégrées? Qui étaient les instigateurs de ces idées et quelles stratégies ont-ils utilisées? Résultats – absence de liens causaux et analyse contrefactuelle Est-ce que le rapport présente de nouvelles idées qui n'étaient l'objet de discussion lors des consultations? Si oui (et si mentionnées), qui étaient les instigateurs de ces idées?</p> |
| <p>Comportement et réponse du Gouvernement</p> <p>2^{ième} temps : Réponse du Gouvernement au rapport du Sous-comité du développement durable humain</p> <p>Objectif : Vérifier la teneur générale de la réponse du gouvernement</p> | <p>Résultats – liens causaux et « process tracing » Quelles idées ont été et n'ont pas été intégrées? Qui étaient les instigateurs de ces idées et quelles stratégies ont-ils utilisées? Pour quelles idées auxquelles le gouvernement a décidé de ne pas donner suite donne-t-il une justification dans sa réponse? Résultats – absence de liens causaux et analyse contrefactuelle Quelles sont les nouvelles idées qui n'étaient pas dans le rapport? Si mentionnées, qui étaient les instigateurs de ces idées? En quoi la réponse aurait-elle été différente si la société civile n'avait pas été consultée?</p> |

CHAPITRE 4. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

4.1. Témoignages présentés par la société civile – Transmission intentionnelle (stratégique) de messages

La recension des témoignages démontre que la société civile impliquée a utilisé, à divers niveaux, l'information qu'elle a collectée, manipulée et partagée de façon stratégique, soit par des changements de politiques, soit par la promotion d'options, de normes et de valeurs privilégiées auprès des décideurs politiques. Les témoins ont aussi fait l'usage de stratégies discursives plus traditionnelles telles que la transmission de demande, la critique, le drame et la culpabilisation. Ils ont donc utilisé une panoplie de tactiques qui leur semblaient propices et nécessaires afin de persuader les instances responsables du développement de la politique étrangère. La détermination de leur réussite à utiliser l'information de façon maximale comme vecteur d'influence sera analysée ultérieurement, mais la recension des témoignages des différents intervenants porte à croire que tel était leur objectif.

Dans les pages qui vont suivre, un bref sommaire des stratégies discursives employées par les témoins s'inspirant de la typologie de Keck et Sikkink sera réalisé. Il est important de noter que les témoins participant aux travaux du Sous-comité ne présentent pas un message commun et une vision unifiée. Il ne s'agit pas, comme dans les travaux de Keck et Sikkink, d'une campagne où les différents acteurs de la société civile se sont préalablement concertés sur une stratégie, un discours, des priorités et des recommandations. Le niveau de raffinement des explications et

histoires causales ainsi que les pistes et approches à préconiser diffèrent considérablement selon les témoins.

Au-delà des différences d'intérêts et de cadre de références pouvant être expliquées par l'appartenance à un sous-groupe particulier de la société civile (ONG, experts, syndicats ou secteur privé « philanthropique »), l'expérience et le champ d'action des acteurs invités varient en termes d'aire géographique, de secteur d'activités et d'approche. À titre d'exemple, parmi les nombreuses présentations insistant sur le cas de l'Inde et des pays de l'Asie du Sud, certaines étaient plutôt d'ordre général (Errol Mendes et Girish Godbole), d'autres traitaient surtout des problèmes de la servitude pour dettes et du système de castes (Yogesh Varhade et Kathleen Ruff) alors que d'autres portaient spécifiquement sur la responsabilité sociale et l'éthique commerciale du monde des affaires (Linda Alexanian et Subash Khanna). Un autre groupe de témoins⁵⁶ s'est concentré sur les problèmes socio-économiques engendrés par les abus des droits humains et politiques en Birmanie, au Vietnam et en Chine. Une des sessions a entièrement porté sur le cas des Philippines⁵⁷.

De plus, les participants ne possédaient pas tous le même niveau de familiarité avec le processus de développement des politiques⁵⁸. Les témoins « experts »⁵⁹ ainsi que ceux provenant des grandes organisations, tels que Linda Tripp, de Vision mondiale Canada, Stephen Benedict, du Congrès du travail du Canada ou Stephen Beatty, de la Fédération canadienne du vêtement, ont une plus grande expérience et davantage de ressources pour développer des messages ayant la capacité de répondre efficacement et d'influencer ce genre d'exercice gouvernemental.

⁵⁶ Rebecca To, Christine Harmston, Kevin Heppner, Tan Tri Nguyen, Penny Sangar, Thu-Van Lam, Minh Tri Truong et Hai Ngo.

⁵⁷ Les témoins de cette session sont Dan Songco, Carazon Julino-Soliman et Karen Tanada, du «Caucus of Development NGO Network of the Philippines», ainsi que Katherine Pearson du CCCI.

⁵⁸ À cet effet, William J. Maroni soulève d'ailleurs dans la conclusion de son témoignage que «Levi Strauss & Co. n'a pas pour habitude de participer à des audiences publiques de ce genre» (Maroni, Séance 7)

⁵⁹ Errol Mendes, directeur du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, Université d'Ottawa, et John Harker, ancien directeur à l'Organisation Internationale du Travail, sont les deux seuls témoins « experts » ayant participé aux travaux du Sous-comité.

4.1.1. Transfert de connaissances, d'expertise et d'information

La plupart des témoins se sont positionnés comme des sources d'information et d'expertise auprès des membres du Sous-comité. Les témoins ont présenté de nombreuses connaissances factuelles sur le travail et l'exploitation des enfants, sur ses causes et effets ainsi que sur les stratégies déjà employées. L'information présentée par la société civile ne s'est pas limitée à des connaissances factuelles : elle a aussi pris la forme de récits de vies, de carnets de voyages et d'histoires anecdotiques. À titre d'exemple, Émilie Bernier (Séance 10) a basé sa présentation sur des photographies d'enfants au travail qu'elle a prises au cours de ses voyages dans des pays en développement.

Dans l'ensemble, les informations présentées lors des séances du Sous-comité n'étaient pas particulièrement originales et inusités. Cet état de fait s'explique, d'une part, par le mandat, l'expérience, et les capacités des témoins participants : plusieurs des organisations présentes, n'ayant aucunement pour mission la collecte ou recherche d'information sur le problème à l'étude, ont principalement partagé leur connaissance et expertise de première main du terrain. D'autre part, la forme du forum de consultation et le temps accordé à chaque présentation ont limité les témoins en les forçant à être sélectifs dans le choix des messages transmis. À cet effet, il est intéressant de noter que la plupart des témoins ont, malgré ces contraintes, profité de la tribune offerte pour faire connaître leur organisation. Les ONG, particulièrement les plus petites, ont utilisé une importante partie du temps leur étant alloué pour présenter leur organisation et clientèle, décrire leur champ d'activités, partager leur philosophie, et établir leur contribution dans la lutte contre le travail des enfants. Les présentations des participants provenant du monde des affaires ressemblaient à des exercices de relations publiques, dans lesquelles ils ont fait connaître, et fait l'éloge, de leur identité commerciale, de leur rôle de « chef de file » dans le domaine ainsi que de leur éthique commerciale irréprochable.

Les messages développés sous cette forme (transfert d'information et de connaissances) ne requièrent ou ne portent pas tous en soi, directement du moins, à une réponse du gouvernement. Certaines présentations étaient presque

exclusivement descriptives (par opposition à prescriptive), le transfert de connaissances étant une fin en soi, destiné à informer les travaux du Sous-comité, et laissant au gouvernement le soin de formuler l'enjeu de politique étrangère et de développer les solutions qui s'imposent. Par exemple, il est évident qu'une longue et explicite description du problème de l'exploitation des enfants par le CERLO en Birmanie sous-tend une action affirmative de la part du gouvernement canadien à cet effet. Celle-ci n'est toutefois pas spécifiée dans le témoignage de Christine Harmston (Séance 4), qui laisse plutôt les faits parler d'eux mêmes⁶⁰. Pour de nombreux témoins, le transfert d'information était toutefois principalement utilisé comme tremplin pour présenter leur interprétation de la question à l'étude ainsi que leurs recommandations (manipulation de l'information).

4.1.2. Manipulation de l'information et travail interprétatif

Cette forme stratégique de transmission de messages constitue le noyau des présentations de la société civile et est, en combinaison avec le transfert d'information et de connaissances, la stratégie discursive la plus utilisée dans le cadre de l'exercice sous étude. La société civile a réalisé un important travail interprétatif afin de définir l'enjeu, formuler l'histoire causale et développer des pistes de solutions et recommandations pour les membres parlementaires du Sous-comité ainsi que les décideurs politiques.

De nombreux participants ont proposé comme introduction à leur témoignage une définition du travail et de l'exploitation économique des enfants, situant et délimitant ainsi la question à l'étude. Girish Godbole a déterminé qu'« il s'agit de toute forme de travail qui est préjudiciable à la croissance et au développement de l'enfant qui l'exerce. Le travail en famille, lorsqu'il fait obstacle à l'éducation, aux loisirs et à la santé physique ou morale de l'enfant, peut être considéré comme une telle forme de travail des enfants » (Séance 6). Cette définition est semblable à celle proposée par

⁶⁰ La stratégie discursive employée par Christine Harmston peut aussi être considérée comme étant de la manipulation de l'information, où le message prend sa force dramatique dans l'énumération et la combinaison des informations présentées.

Errol Mendes, qui établit aussi le seuil d'acceptabilité du travail comme étant celui qui « empêche partiellement ou complètement l'enfant de s'instruire ou de se former, le prive de son enfance et détruit ses chances d'avenir » (Séance 5). Émilie Bernier a pour sa part présenté une définition plus précise, presque opérationnelle:

Il s'agit d'un travail qui a pour effet d'exploiter les enfants et qui menace leur santé, leur bien-être et leur développement. Le travail devient de l'exploitation lorsque les enfants: (1) travaillent lorsqu'ils sont trop jeunes : nombre d'enfants commencent à travailler dans les usines à l'âge de 6 ou 7 ans, notamment à la fabrication de tapis; (2) travaillent de trop longues heures : dans certains cas, de 12 à 16 heures par jour; (3) travaillent pour trop peu : à peine trois dollars pour une semaine de travail de 60 heures, ou pour rien du tout, comme c'est le cas dans le domaine de l'agriculture; (4) travaillent dans des conditions dangereuses : soit dans les mines, les carrières, les plantations, les ateliers de misère ou même dans la rue; (5) travaillent comme s'ils étaient des esclaves : on évalue à 20 millions le nombre d'enfants forcés de travailler en Asie du Sud. (Bernier, Séance 10)

Les définitions proposées ont été développées afin d'établir une distinction entre « travail léger », n'étant pas perçu comme un problème en soi par la plupart des intervenants, et « travail préjudiciable » et « exploitation », soit la cible des interventions souhaitées. La plupart des témoins insistent d'ailleurs sur la différence entre les formes acceptables et inacceptables de travail des enfants, tentant ainsi d'éliminer toute ambiguïté sur la nécessité d'agir et d'aplanir les distinctions reliées à la conception culturelle de l'enfant. Les définitions présentées, subtilement différentes de l'une à l'autre, ne sont toutefois pas fondamentalement différentes de celles déjà admises par les gouvernements (incluant le Canada) et organisations internationales⁶¹.

Alors qu'il semble exister un certain consensus sur la définition de la question ainsi que sur l'importance de s'attaquer aux formes préjudiciables de travail des enfants, il

⁶¹ Selon la Sénatrice Pearson, il s'agit d'un travail «qui implique une certaine exploitation - physique, mentale, économique et sociale - et, par conséquent, nuit à la santé et au développement de l'enfant» (Séance 5). L'article 32 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant demande aux gouvernements de reconnaître et de faire respecter «le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social».

n'y a pas eu convergence des messages de la société civile à l'égard de l'histoire causale et, conséquemment, à l'égard des solutions et recommandations proposées au Sous-comité. Même si plusieurs témoins croient que la pauvreté est un facteur contribuant à de la main-d'œuvre infantile, la plupart d'entre eux soutiennent que celle-ci n'est pas le problème fondamental et qu'il s'agit davantage d'un problème d'ordre structurel que conjoncturel. Une liste non exhaustive des causes du travail des enfants présentées lors des témoignages comprend la croissance économique débridée, la mondialisation, la conception culturelle du rôle de l'enfant (et particulièrement celle des filles), le système éducatif, les problèmes environnementaux, le dépeuplement des campagnes et l'urbanisation, les tendances démographiques et migratoires, les conflits armés, le système d'intendance des terres, la vulnérabilité de la main-d'oeuvre, les systèmes législatif et politique, les inégalités socio-économiques, la marginalisation de certaines tranches de la population (oppression des minorités, système de castes). À titre d'exemple, Stephen Benedict formule ainsi l'histoire causale :

En somme, le travail des enfants est utilisé pour saper les droits humains les plus fondamentaux des enfants et des adultes, ainsi que les droits syndicaux des travailleuses et des travailleurs. Il est utilisé pour réduire la valeur du labeur et des produits des adultes partout dans le monde. Aujourd'hui, personne ne peut prétendre ignorer les conditions dans lesquelles près de 200 millions d'enfants travaillent dans le monde. La position du CTC et du mouvement syndical international est qu'au coeur du problème, plus que la question de pauvreté, même si c'est une question importante, et plus que la question de l'analphabétisme, même si c'est une question essentielle, on trouve en fait un système économique qui permet et encourage l'exploitation sauvage de ceux qui sont sans défense. (Benedict, Séance 6)

Les témoins s'entendent toutefois pour reconnaître la grande complexité du problème, la cause du travail et de l'exploitation économique des enfants étant difficilement attribuable à un facteur identifiable et unique. Dans la formulation d'une campagne, Keck et Sikkink (1998) soutenaient que plus la chaîne causale était longue, indirecte, complexe et multiple, plus une campagne effective était difficile à réaliser. Compte tenu de la complexité des multiples explications causales, il est probable que les messages transmis par les témoins aient eu plus de difficulté à transcender les barrières politiques. Betty Plewes souligne d'ailleurs ces difficultés :

La documentation sur le travail des enfants est remplie d'analyses divergentes. Et même les analyses convergentes donnent lieu à des recommandations différentes. Certains analystes soutiennent que, comme le travail des enfants est un symptôme de problèmes sociaux et économiques profonds, il faut s'attaquer aux causes aussi bien qu'aux symptômes. (Plewes, Séance 5)

Malgré les difficultés inhérentes à la question sous étude, certains témoignages font état d'un travail interprétatif important. De façon particulière à ce genre d'exercice de consultation⁶², presque tous les participants ont suggéré des pistes d'action et formulé des recommandations pour les décideurs politiques. Kathleen Ruff (Séance 11) et Yogesh Varhade (Séance 11) développent très habilement leur histoire causale spécifique à la main d'œuvre infantile servile, leur argumentation progressant de façon naturelle vers les solutions proposées. Les présentations de Betty Plewes (Séance 5), Errol Mendes (Séance 5) et de Girish Godbole (Séance 6) établissent de façon structurée les diverses causes du travail et de l'exploitation économique des enfants, en situant les opinions divergentes ainsi que les consensus sur la question, et formulent finalement des pistes de solutions possibles bien documentées. Linda Tripp (Séance 11) et Dan Songco (Séance 8) ont plutôt choisi d'axer leur exposé sur une série de recommandations très spécifiques pour le gouvernement. Gerry Barr (Séance 6) a pour sa part consacré la quasi-totalité de son témoignage aux critères qui devraient être utilisés pour évaluer les mesures d'intervention du Canada.

De plus, la question du travail et de l'exploitation économique des enfants se prête facilement à un travail interprétatif destiné à rendre la « cause » plus attrayante et/ou dramatique aux yeux des décideurs politiques. Afin de stimuler l'empathie des décideurs politiques, plusieurs témoins ont cité et utilisé des histoires lugubres d'enfants exploités pour développer un message d'influence solide et convaincant. Sous sa forme la plus extrême et dramatique, cette stratégie a été particulièrement utilisée par les jeunes activistes Canadiens, dont Jemina Day Cowan et Émilie Bernier.

C'est l'histoire d'une jeune fille nommée Shahida. Elle avait 15 ans et travaillait comme domestique. Son père lui avait trouvé cet emploi et

⁶² Par comparaison avec les campagnes d'activistes analysées par Keck et Sikkink (1998).

avait dit à Shahida qu'il recevrait directement son salaire. (...) Après deux mois, l'un des employeurs de Shahida voulut avoir des relations sexuelles avec elle. Comme elle refusait, il la battit avec une ceinture et la viola. Pendant un mois, cette scène se répéta à de multiples reprises. (...) Shahida s'enfuit. La police l'arrêta et la ramena à la maison où son père la battit et la renvoya chez son employeur où, pendant deux mois, elle fut battue et violée. Elle devint malade (...) sa famille refusa de l'aider. (...) Shahida est morte peu de temps après avoir raconté son histoire. Que ressentez-vous en entendant ce récit? Moi, j'en suis malade, mais je veux aussi réagir, changer cette situation. Or, comment changer cette situation et d'autres situations semblables quand on est un enfant? (Cowan, Séance 10)

Quand chaque personne saura que le petit sachet d'encens qu'elle achète au magasin chic d'importations exotiques du coin de la rue pour offrir un cadeau ou pour satisfaire les odorats raffinés a été fait par un enfant accroupi dans une petite pièce à peine éclairée, dans des conditions sanitaires pitoyables, dans la poussière, pour la modique somme de quatre roupies par 1000 bâtonnets d'encens - quatre roupies c'est 0,25\$, et 1000 bâtonnets d'encens représentent au moins trois heures de travail sans arrêt - ce sera la première étape vers l'abolition du travail des enfants. Il est certain que conscience et action ne sont pas nécessairement synonymes. Il est certain que ce n'est pas parce que vous êtes au courant que le sachet d'encens que vous achetez est le fruit du travail de l'enfant et le fruit de l'exploitation du travail chez l'enfant que le problème sera réglé, mais au moins, votre conscience vous amènera à y réfléchir et peut-être à poser des gestes concrets. Il n'y a pas de solution facile, mais il faut tout mettre en oeuvre pour redonner à ces enfants leur enfance. (Bernier, Séance 10)

De façon peut être un peu plus subtile ou moins explicite, les ONG ont utilisé en abondance cet outil à leur disposition. Linda Tripp (Séance 11) référait à la prostitution infantile comme étant de l'esclavage sexuel, tentant ainsi de recadrer le problème par l'usage d'une formulation plus forte et sans ambiguïté sur l'absence de choix pour l'enfant.

Jacques Tremblay (Séance 5), attribuant la cause du travail des enfants à la mondialisation ainsi qu'aux pratiques économiques favorisant l'hyper compétitivité et la maximisation des profits, a pour sa part appuyé ses propos en établissant un parallèle avec la situation des enfants lors de la révolution industrielle au XIX siècle.

Je vais terminer par un parallèle que vous trouverez peut-être un peu osé avec l'époque de la révolution industrielle au XIXe siècle. (...) On pourrait comparer cela à la mondialisation d'aujourd'hui en disant que

cela a apporté beaucoup de richesses à l'humanité, mais il faut dire aussi qu'il y a eu 60 ans d'exploitation,(...) et qu'il a fallu 30 ans de soulèvements (...) pour que (...) le gouvernement décide de définir des règles s'appliquant aux conditions de vie et de travail des enfants. La première a été qu'il n'y ait plus d'enfants dans les mines la nuit. Au XIXe siècle, les enfants sont ceux qui ont été les plus malmenés par cette espèce de merveilleux développement économique contrôlé par les chevaliers de l'industrie, comme on disait, où les capitaux contrôlaient tout. (...) Peut-être faut-il, comme au XIXe siècle, laisser se détériorer complètement la situation, le politique ne sachant pas comment agir. (Tremblay, Séance 5)

En intitulant son exposé «Le martyr des innocents », Errol Mendez (Séance 5) donnait le ton de sa présentation bien ficelée mais très dramatique et tombant parfois dans la sentimentalité, sur le « scandale moral » du travail des enfants dans les pays en développement. Dans sa conclusion, il justifiait ainsi la nécessité d'une action canadienne :

Je tiens à conclure mon exposé en disant que parfois l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine peut sembler être un problème qui est très loin des Canadiens, mais je dirais qu'il ne faut pas oublier que la famille est comme un arbre. Si on ne s'occupe pas des racines, qui sont les enfants du monde - et une grande partie des enfants de la planète se trouvent dans une autre région du monde - nous détruisons le tronc même de l'arbre qui représente la famille humaine. (Mendes, Séance 5)

Ainsi, malgré les difficultés liées à la complexité de l'enjeu du travail des enfants et l'absence d'un consensus au sein de la société civile sur une histoire causale et les solutions possibles, les témoins ont réalisé un travail interprétatif important afin d'obtenir l'attention et d'aviser les décideurs politiques. Toutefois, le niveau de raffinement de ce travail varie considérablement selon les témoins et semble être fonction de leur niveau d'expertise et capacités organisationnelles.

4.1.3. Leviers d'influence et imputabilité (responsabilisation - le respect des engagements et promesses du gouvernement)

Les deux dernières stratégies discursives introduites par Keck et Sikkink, soit l'usage de levier et l'imputabilité, ont été aussi utilisées par les participants aux travaux du

Sous-comité mais ce, dans une moindre mesure et de façon moins développée que dans les campagnes d'activistes. À titre d'exemple, en diffusant de l'information sur les abus aux droits humains en Birmanie et au Vietnam ainsi que sur la persistance de la servitude pour dettes en Inde, les ONG concernées suggéraient au gouvernement de faire pression sur les États contrevenants, où le Canada accepterait de jouer le rôle de levier pour la société civile⁶³. Cependant, cette stratégie n'a pas été utilisée par la société civile « contre » le gouvernement canadien. En effet, il ne semble pas que la société civile disposait de ressources ou d'alliés suffisamment importants pour influencer outre mesure la politique étrangère du Canada, ou même pour en faire la menace.⁶⁴

Étant soucieux d'être considéré comme un bon citoyen international, le Canada est demeuré malgré tout sensible à l'usage de leviers moraux (« mobilization of shame », humiliation et culpabilité) et certains témoins ont tenté d'utiliser cette stratégie discursive. Cette forme particulière de levier s'apparente cependant davantage à la stratégie discursive que Keck et Sikkink qualifient de responsabilisation et d'imputabilité, consistant à tenir le gouvernement pour responsable vis-à-vis ses engagements. Cette stratégie a été davantage utilisée par les participants aux travaux du Sous-comité, particulièrement par les membres de la collectivité d'ONG.

À cet effet, Jean Rock Roy (Séance 5) et Jacques Tremblay (Séance 5) ont critiqué les importantes coupures du budget de l'aide au développement, et ont ainsi questionné le réel engagement et la volonté du gouvernement canadien sur la question.

Le Canada doit, bien sûr, s'engager sur le plan juridique et législatif, et assumer un leadership s'il le peut. C'est peut-être un travail nécessaire, mais il ne faudrait pas qu'il serve d'écran de fumée ou de porte de sortie de côté pour faire oublier que, depuis quelques années, le Canada effectue des coupures radicales, continues et progressives dans les projets des ONG et les budgets de coopération internationale. (...) Je vous rappelle encore notre difficulté à

⁶³ Keck et Sikkink (1998) qualifiaient cette stratégie d'effet « Boomerang ».

⁶⁴ La dépendance financière des ONG envers le gouvernement étant probablement un facteur explicatif.

comprendre la cohérence gouvernementale qui prendrait le leadership sur le plan juridique et législatif, mais continuerait à couper les budgets de coopération internationale, alors que tout le monde semble indiquer que la solution est de ce côté. (Roy, Séance 5)

De nombreux participants ont aussi soulevé l'inaction, le manque de fermeté, l'inconsistance et les positions contradictoires du gouvernement sur certains dossiers, exposant ainsi la distance entre la rhétorique et la réalité.

S'appuyant sur ces principes, l'UNICEF a adopté pour position qu'aucun de ses bureaux ne doit acheter, pour ses besoins, quelque produit que ce soit fabriqué par des enfants travaillant dans ces conditions. C'est cette position, fondée sur la politique d'achat de l'UNICEF, que Free the Children demande au Canada de préconiser. Mais le Canada se traîne les pieds. Alors que nombre de pays s'opposent fermement au travail des enfants, le Canada continu à se réfugier derrière l'argument voulant que le travail des enfants soit un mal nécessaire. (Connolly, Séance 10)

Oui, à condition que l'on ne se contente pas de vaines paroles. M. Gagliano a dit cet après-midi qu'il n'y a pas, à sa connaissance, de législation canadienne liant l'exploitation des enfants et le commerce. Quel aveu de la part du Canada, qui se veut l'un des pays humanitaires de pointe. Les paroles ne suffisent pas; il faut aussi avoir des mécanismes d'exécution et de contrôle, comme nous l'avons tous dit. (Tripp, Séance 11)

Nous reconnaissons qu'un problème existe et que les sanctions commerciales à elles seules pourraient avoir des effets pervers. Toutefois, nous pensons que les pays ont effectivement été prompts, lorsqu'il a été question de sauvegarder les droits relatifs à la propriété intellectuelle, à réagir et à imposer des sanctions commerciales. Mon collègue du CTC l'a souligné et nous pensons que si la propriété intellectuelle peut prendre une telle importance, on pourrait accorder une aussi grande importance aux droits des enfants. (Pépin, Séance 6)

J'ai toujours du mal à comprendre pourquoi le Canada ne se donne pas les moyens de surmonter ce genre d'hésitation [concernant la ratification des conventions de l'OIT] de la part des provinces. Nous avons bien su le faire dans la question de l'amiante, parce que nous avions de bonnes raisons d'en voir l'urgence. (Harker, Séance 6)

Cependant, cette stratégie discursive n'a pas été utilisée seulement de façon critique. Certains participants ont aussi profité de la tribune pour faire l'éloge du gouvernement pour des actions passées, et ainsi l'encourager à réitérer ses précédentes réalisations et poursuivre ses efforts. Ce faisant, les témoins faisaient

donc part aux décideurs politiques des attentes soulevées, attentes que le gouvernement était tenu d'honorer. La stratégie consiste donc non pas à changer la position ou politique du gouvernement, mais plutôt à s'assurer que celui-ci continue et persiste sur cette même voie. Les messages suivants de Kathleen Ruff, Yogesh Varhade et Tan Tri Nguyen reflètent bien cette approche.

Les Canadiens ont été très fiers de la ferme intervention de Lloyd Axworthy lors de la conférence mondiale sur la prostitution des enfants et a déclaré que le Canada se tiendra à la pointe du combat. Il a déclaré que le moment est venu de s'attaquer à l'esclavage et à la prostitution des enfants et que la communauté mondiale doit faire savoir qu'elle ne tolérera plus une telle exploitation. Nous vous exhortons à faire votre part pour mettre fin au silence et à l'indifférence à l'égard du fléau que constitue le travail en servitude. Nous vous exhortons à en faire une priorité pour le gouvernement, aux Nations unies et au sein de l'Association des parlementaires du Commonwealth. Il est extrêmement important que votre comité se saisisse de cette cause et exige en clair l'élimination rapide de la servitude. (Ruff, Séance 11)

Le gouvernement canadien a officiellement annoncé sa politique. Dans un des discours qu'il a prononcés en février, le ministre Axworthy a dit que le Canada peut conjuguer commerce international et droits de la personne. Il a dit que les politiques de son gouvernement allaient dans la pratique aller dans ce sens. Nous sommes convaincus que le gouvernement canadien va donner suite à sa promesse, et ce que nous avons recommandé ici c'est que l'on examine la question et que l'on crée un système de surveillance de l'évolution de la situation dans l'Asie du Sud, où des millions d'enfants sont prisonniers du système des castes. (Varhade, Séance 11)

J'aimerais de nouveau saisir l'occasion qui m'est offerte pour remercier le président et les membres du comité d'avoir exercé des pressions sur le gouvernement du Viet Nam communiste en faveur [de la libération] de mon compatriote, M. Liem, et de moi-même. Nous sollicitons encore votre aide précieuse pour obtenir la libération du professeur Nguyen Dinh Huy et des membres du Mouvement pour l'unité du peuple et la démocratie. (Nguyen, Séance 4)

4.2. L'influence de la société civile : Le cheminement des messages de la société civile du témoignage à la réponse du gouvernement

L'analyse des témoignages de la société civile et des stratégies discursives utilisées démontre que celle-ci a, malgré les difficultés inhérentes au problème du travail des enfants ainsi que l'absence d'un message unifié, tenté de présenter des messages pouvant influencer sur les décideurs politiques, soit par la formulation de demandes ou recommandations, soit par la promotion d'options, de normes et valeurs privilégiées. Dans la présente section, une analyse du rapport du Sous-comité ainsi que de la réponse du gouvernement informera sur le succès ou l'échec des participants à laisser leur marque sur ces étapes du processus de développement des politiques.

Suivant la méthode présentée par Betsill et Corell (2001a), l'étude de l'influence de la société civile a été réalisée non seulement par l'observation d'une intégration des messages aux documents politiques analysés, mais aussi par la démonstration d'un lien causal entre les stratégies discursives et le résultat obtenu (voir Annexe II – Recommandations du Sous-comité du développement humain durable du comité permanent des affaires étrangères et du commerce international). Le cheminement des messages présentés par la société a été retracé, puis une analyse contrefactuelle vérifiant l'apport et l'importance des témoignages intégrés à la réponse du gouvernement a été effectuée à partir des présentations des ministres responsables invités aux travaux du Sous-comité.

4.2.1. Le rapport du Sous-comité

Le Sous-comité du développement durable humain a présenté son rapport à la Chambre des Communes en février 1997, soit moins de trois mois après la fin des séances de consultation. Dans l'ensemble, le rapport du Sous-comité rapporte bien les « sujets » des messages de la société civile. Un effort particulier a aussi été fait pour attribuer et souligner de façon particulière l'apport des témoins aux travaux du

Sous-comité. La plupart d'entre eux ont vu au moins une de leur idée ou recommandation spécifiquement mentionnée dans le rapport.

Lorsqu'il existe une relative convergence des messages présentés par les témoins, ces messages sont intégrés aux recommandations émises dans le rapport du Sous-comité. Pour les messages transmettant des idées plus controversées, telles que celles reliées à l'usage de sanctions ou d'un lien entre le commerce et le respect de certaines normes, le texte du rapport et/ou les recommandations formulées par le Sous-comité reflètent dans une certaine mesure les différentes positions sur le sujet.

Un important travail éditorial a cependant été réalisé par les rédacteurs du rapport. Le Sous-comité a en effet modifié le ton et recadré certains des messages transmis par la société civile. À titre d'exemple, l'idée présentée par certains témoins de lier l'aide au développement au respect de certaines droits humains fondamentaux ou à l'engagement de ne pas recourir, par exemple, au travail en servitude, a été recadrée dans le rapport du Sous-comité de façon moins réactive et punitive. La recommandation propose plutôt d' « intégrer le respect des normes internationales relatives aux droits des enfants à ses méthodes de financement et d'évaluation des projets, ainsi que dans ses négociations d'aide avec d'autres pays » (Chambre des Communes, 1997 : 32-33).

L'ampleur et la force de nombreuses recommandations ou messages provenant de la société civile aussi ont été diminuées. Par exemple, plusieurs témoins ont noté et critiqué la réduction des budgets alloués à l'aide au développement. Plutôt que de rapporter cette inquiétude de la société civile, le Sous-comité soutient que celle-ci est consciente « des réalités budgétaires » et qu'elle offre des suggestions se concentrant « sur des façons positives de renforcer l'orientation et l'attribution de l'aide » (Chambre des Communes, 1997 : 31). Toujours sur le sujet des fonds alloués à l'aide au développement, Betty Plewes suggérait que :

L'ACDI devrait porter l'aide ciblée visant à répondre aux besoins fondamentaux de la personne à 50 p. 100 de l'APD, objectif établi dans la Déclaration de Copenhague, et insister tout spécialement sur les besoins fondamentaux des enfants: enseignement primaire, soins de santé primaires et logement. (Plewes, Séance 5)

Alors que la recommandation du Sous-comité abondait dans le même sens, le pourcentage suggéré est pondéré et aligné sur les politiques déjà établies :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement augmente progressivement au-delà de sa cible de 25 p. 100 d'APD, l'aide bilatérale accordée de façon à affecter la plus grande partie de cette aide à la satisfaction des besoins fondamentaux du développement humain durable, en tenant particulièrement compte de ses obligations en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant et des causes et circonstances à l'origine de l'exploitation de la main-d'oeuvre infantile. (Chambre des Communes, 1997 : 32)

Enfin, Kyle Connolly plaidait de façon passionnée lors des audiences que :

Ce n'est que lorsque tous les gouvernements de la Terre s'opposeront au travail des enfants que la situation changera. Tout est affaire de volonté politique. Vous êtes les politiques. ***Nous vous demandons à vous, représentants du gouvernement canadien, d'adopter une position ferme contre le travail des enfants.*** Je crois que chacun de nous doit se sentir personnellement responsable de l'état du monde dans lequel nous vivons, et passer de la parole aux actes. Si nous unissons nos efforts, nous ferons véritablement une différence. S'il vous plaît, embrassez notre cause. (Connolly, Séance 10)

L'intérêt de ce témoignage en particulier est relié au fait que le rapport du Sous-comité cite ainsi les propos de M. Connolly :

Ce n'est que lorsque tous les gouvernements de la Terre s'opposeront au travail des enfants que la situation changera. Tout est affaire de volonté politique . . . Je crois que chacun de nous doit se sentir personnellement responsable de l'état du monde dans lequel nous vivons, et passer de la parole aux actes. Si nous unissons nos efforts, nous pourrions vraiment changer les choses. S'il vous plaît, appuyez notre cause. (Chambre des Communes, 1997 : 11)

Cette citation du jeune de onze ans n'était peut-être pas des plus constructives pour l'élaboration de politiques mais le choix de la citation est intéressant et indicatif du travail éditorial réalisé dans l'ensemble du rapport.

De plus, alors que le Sous-comité rapporte les messages de la société civile dans les paragraphes introductifs aux recommandations, ceux-ci ne sont pas toujours reflétés dans le texte de la recommandation. Il n'est donc pas nécessairement

évident par la seule lecture des recommandations que les messages présentés par la société civile sont réellement intégrés à celles-ci, ou que les témoignages de la société civile se sont réellement traduits en recommandations pour le Gouvernement.

Enfin, les regroupements thématiques effectués par le Sous-comité sous ou sur représentent les messages de la société civile. À cet effet, une des grandes différences entre les témoignages de la société civile et les recommandations émises dans le rapport du Sous-comité est reliée au traitement des activités du Canada au sein des organisations internationales. Alors que certains témoins reconnaissent l'importance d'une stratégie globale ainsi que le travail du Canada aux seins des forums multilatéraux, ceux-ci concentrent leur message sur ce que le Canada devrait faire, et n'insiste pas particulièrement sur l'acteur « en charge ». Certains témoins soulignent même la lenteur et lourdeur des grandes organisations internationales, d'où la nécessité pour le Canada d'intervenir de façon unilatérale ou bilatérale. Ainsi, l'importance accordée au travail multilatéral dans le rapport du Sous-comité est disproportionnée par rapport aux messages transmis par les témoins.

Cette différence s'explique toutefois en grande partie par l'intégration de façon quasi intégrale dans le rapport du Sous-comité des priorités mentionnées par l'UNICEF dans son rapport « La situation des enfants dans le monde 1997 » ainsi que des nombreuses idées provenant des allocutions des trois Ministres invités aux audiences (Lloyd Axworthy, Pierre Pettigrew et Alfonso Gagliano). Or, l'inclusion des messages de ces derniers au rapport du Sous-comité non seulement brouille l'origine des recommandations mais surtout présente le danger que les travaux du Sous-comité se transforment en un exercice autoréférentiel. Certaines des recommandations présentées par le Sous-comité proviennent directement des allocutions ministérielles. À titre d'exemple, sur l'enchâssement de normes relatives à la main-d'œuvre infantile dans les accords commerciaux, le rapport suggère que « le Canada devrait continuer à promouvoir la coopération entre l'OIT et l'OMC sur la question du travail des enfants » (Chambre des Communes, 1997 : 39). Cette recommandation, aucunement le fait d'un témoignage de la société civile, émane directement de la présentation de Lloyd Axworthy.

Encore une fois, monsieur le président, si vous me permettez d'ajouter quelques petites observations, je dirais que cela fera l'objet d'un débat majeur à la réunion de Singapour sur les conventions commerciales: comment examiner ensemble les droits internationaux en matière de travail et de commerce. Ce que nous proposons au Canada, c'est de s'assurer que dans les conventions commerciales on examine le commerce et que dans les conventions sur le travail on examine le travail, mais que les deux organismes se rencontrent régulièrement une fois par an pour échanger de l'information, parler de leur travail, des progrès accomplis, et que plutôt que d'essayer de renvoyer la responsabilité d'un organisme à l'autre, il se crée tout simplement une synergie entre l'OIT et l'OMC afin que les deux organismes puissent travailler dans leurs domaines respectifs tout en assurant la coopération et la coordination entre les deux organismes. C'est vraiment une façon de résoudre le dilemme du respect des droits de la main-d'oeuvre enfantine dans le contexte du commerce. (Axworthy, Séance 5)

Enfin, certains des messages transmis par la société civile lors des audiences non pas réellement été considérés dans la rédaction du rapport du Sous-comité. L'exemple le plus flagrant⁶⁵ de cette exclusion est lié aux différents témoignages consacrés aux abus des droits de la personne en Chine, en Birmanie et au VietNam, et plus particulièrement aux solutions et demandes formulées par la société civile. La seule référence sous-entendue à cet effet est par l'entremise des activités des Nations Unies.

Les Nations Unies constituent une excellente tribune où le Canada peut mettre à profit sa voix, son engagement diplomatique avec les gouvernements d'autres nations et ses contributions matérielles pour discuter des nombreuses conditions à remplir pour trouver des solutions au problème de l'exploitation du travail des enfants. (...) Nous sommes donc d'accord avec les recommandations de Kathleen Ruff, à savoir que le Canada doit, dans les tribunes internationales, faire pression pour que soient prises rapidement des mesures en vue de mettre fin au travail forcé des enfants. Nous appuyons également la recommandation de Yogesh Varhade, qui suggère d'utiliser à fond les instruments de l'ONU dans le cadre de programmes de sensibilisation aux droits de la personne par les pays de l'Asie du Sud en vue de lutter contre certaines formes d'oppression culturelle (...) qui affligent des millions d'enfants travailleurs. Nous soulignons également la mise en garde de Errol Mendes qui affirme que des

⁶⁵ Flagrant non seulement par sa quasi complète évacuation du rapport, mais aussi en raison du nombre de témoins (sept sur trente-six) et temps d'audience spécifiquement consacrés à cet aspect.

pays comme l'Inde seront plus enclins à travailler en collaboration par des voies bilatérales qu'à accepter les campagnes internationales médiatisées qui, le plus souvent, les placent sur la défensive. Tandis que les organismes internationaux devraient condamner les violations graves des droits, faire connaître leurs résultats et partager leur expertise, on devrait en tout premier lieu tenter d'obtenir des résultats qui profitent réellement aux enfants dans un contexte familial et socio-économique favorable. (Chambre des Communes, 1997 : 24)

La possibilité pour le Canada de faire directement pression sur certains États contrevenants a donc été complètement évacuée du rapport et des recommandations du Sous-comité. D'ailleurs, le Sous-comité évite, dans l'ensemble du rapport, de cibler ou même de nommer tout pays, si ce n'est que pour relater une expérience positive ou une pratique exemplaire.

Le Sous-comité évite aussi de rapporter les propos de certains témoins à l'égard des activités industrielles et commerciales de compagnies canadiennes dans les pays en développement ayant des impacts négatifs sur les enfants et populations en général. Les recommandations du Sous-comité touchant la responsabilité du secteur privé insistent sur l'élaboration de directives volontaires ainsi que les initiatives provenant du secteur privé lui-même, et ne va évidemment pas aussi loin que de suggérer l'extraterritorialité des lois canadiennes en la matière.

Il est évident la tâche du Sous-comité de rapporter dans un seul document l'ensemble des messages lui ayant été transmis était particulièrement difficile : les trente-six témoins provenant d'organisations aux missions différentes ont fait des présentations et formulé des recommandations très variées sur de multiples manifestations du travail des enfants. Le Sous-comité a donc dû effectuer certains choix afin de restreindre le nombre de recommandations à une liste gérable en termes d'outil politique.

En mettant l'accent sur les manifestations les plus viles de la main-d'oeuvre infantile, le Sous-comité n'a pas été en mesure d'explorer en profondeur tous les aspects liés à ces violations des droits des enfants, mais il en reconnaît sans contredit l'importance. Devant les conclusions détaillées de rapports internationaux récents et la masse impressionnante de témoignages reçus, nous avons nécessairement dû nous montrer sélectifs également. (Chambre des Communes, 1997 : 2-3)

Il y a donc eu une évacuation non marginale d'éléments et recommandations. Les recommandations émanant du rapport du Sous-comité étaient aussi généralement plus « diluées » que celles des témoins. Il faut cependant souligner que dans l'ensemble, les recommandations reflétaient et représentent une bonne partie des messages transmis par la société civile, et demeureraient malgré tout ambitieuses :

(...) affirmer le leadership canadien dans les travaux menés avec les principales organisations internationales et dans le cadre des relations multilatérales; utiliser à fond les instruments commerciaux et d'aide à la coopération et au développement; obtenir une participation responsable de la part du secteur privé canadien; sensibiliser le public, favoriser les activités des ONG et soutenir des partenariats conclus dans la société civile; faire ressortir en particulier la contribution unique des jeunes eux-mêmes; et, enfin, engager le Parlement à suivre ces questions de façon continue, à superviser la mise en place de la politique et à noter ses résultats. (Chambre des Communes, 1997 : 3)

En termes de stratégies discursives employées, les témoignages de la société civile faisant état d'un travail interprétatif plus poussé et davantage axé sur la suggestion de recommandations que sur la formulation de demandes ou de critiques ont davantage laissé leur marque sur le rapport du Sous comité.

4.2.2. La réponse du gouvernement et l'analyse contrefactuelle

Le 2 avril 1998, soit un an et demi après les séances de consultation avec la société civile et plus d'un an après le dépôt du rapport du Sous-comité, le gouvernement a finalement déposé sa réponse à la Chambre des Communes. Il y expose d'abord sa stratégie, qui consiste essentiellement en un énoncé de principe suivi d'une énumération des mesures qu'il compte prendre, puis il répond aux dix-neuf recommandations formulées dans le rapport du Sous-comité.

Lors de sa présentation, Lloyd Axworthy soulignait que « Le gouvernement apprécie et accepte une bonne partie du rapport du Sous-comité. En fait, nous sommes fiers

d'avoir déjà appliqué certaines des mesures recommandées. »⁶⁶ Or, l'analyse de la réponse démontre que même s'il est vrai que le gouvernement « accepte » en partie les recommandations de la société civile transmises par le biais du rapport au Sous-comité, cette acceptation ne se traduit pas en de nouvelles mesures concrètes pouvant être attribuées à l'influence de la société civile.

La faiblesse générale de la réponse est mise en relief lorsque le Sous-comité recommande en conclusion que le gouvernement présente à la Chambre des communes des propositions précises pouvant mener à l'adoption de nouvelles lois.

Si importantes que soient ces rencontres, le rôle premier des députés consiste à adopter des lois de manière démocratique et à s'acquitter de leurs responsabilités envers les citoyens de tout le pays. Plusieurs de nos recommandations évoquent la possibilité de mesures législatives - par exemple, il pourrait être nécessaire de légiférer pour que le Canada soit en mesure, tout au moins, de se conformer aux normes minimales internationales concernant le travail des enfants. Dans de tels cas, nous croyons que le gouvernement pourrait faire progresser et enrichir la démarche en confiant à notre Comité (ou au comité parlementaire approprié) l'étude de projets «prélégislatifs» précis. (Chambre des Communes, 1997 : 57-58)

Le gouvernement répond simplement ainsi : « Aucune mesure législative n'est envisagée pour donner suite aux recommandations du rapport » (Réponse du gouvernement, 1998 : no. 19). Ainsi, le gouvernement n'entrevoit aucun grand changement à sa politique déjà établie.

Les principaux points d'actions de la stratégie canadienne sont concentrés dans l'énoncé de stratégie, présenté sous la réponse à la première recommandation. Il est très prudent dans la rédaction de ses réponses aux dix-huit autres recommandations. Elles ne comprennent que très peu de nouvelles mesures non déjà introduites dans la stratégie et sont des énoncés de politiques en cours ainsi que des présentations d'activités accomplies ou courantes. Il utilise abondamment les expressions 'appuie', 'encourage', 'salue l'initiative', 'invite' et est prudent de ne pas y adjoindre de références à de futurs engagements.

⁶⁶ MAECI. 1998. Le gouvernement du Canada esquisse de nouvelles mesures pour combattre l'exploitation du travail des enfants. 3 avril 1998. n.85.

Certaines des mesures proposées dans la stratégie gouvernementale présentée comme première réponse, dont la négociation d'une 'nouvelle' convention de l'OIT sur les formes les plus extrêmes d'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine ainsi que l'établissement de partenariats bilatéraux spécifiques avec un nombre limité de pays, étaient déjà, tel que répertorié dans les allocutions ministérielles, partie intégrante de la politique canadienne sur la question et ne peuvent donc pas être considérées comme étant le fait de la société civile.

Une autre partie importante des nouvelles mesures que compte mettre en œuvre le gouvernement concerne la recherche, la collecte et la diffusion de données. La plus importante de celles-ci, le Programme de renseignements statistiques et de contrôle sur le travail des enfants (SIMPOC)⁶⁷, est la seule initiative présentée dans la réponse pour laquelle le gouvernement alloue spécifiquement une somme financière. Or, malgré le fait que certains témoins ont soulevé le besoin en informations viables sur la question du travail des enfants, ce message ne constituait pas l'objet central de leur témoignage, et était davantage présenté comme étant instrumental aux recommandations formulées. Ainsi, ces mesures sont « disproportionnées » par rapport à l'intérêt soulevé par la société civile en comparaison à l'ensemble des messages présentés par celle-ci. De plus, sans être spécifiquement mentionné dans les allocutions ministérielles, Alfonso Gagliano (Séance 11) fait référence à la participation canadienne au financement de recherches et d'études sur le problème du travail des enfants, et l'initiative annoncée constitue une suite logique aux travaux en cours au sein du Programme international pour l'élimination du travail des enfants (IPEC)⁶⁸. Il est donc peu probable que ces

⁶⁷ Ce programme est une initiative du Programme international pour l'abolition du travail des enfants de l'OIT qui proposait de recueillir une série de données dans une quarantaine de pays sur l'étendue et les différentes formes de travail, ainsi que sur le contexte démographique et socio-économique des enfants qui travaillent.

⁶⁸ Le Canada avait déjà contribué 700 000 \$ à l'IPEC au moment des travaux du Sous-comité, principalement pour l'élaboration de lignes directrices et la recension de pratiques exemplaires.

nouvelles initiatives de recherche soient réellement le fait des stratégies discursives de la société civile.⁶⁹

Les dispositions relatives au secteur privé occupent aussi une place importante dans la stratégie du gouvernement. Le gouvernement dit avoir « acquis, par suite de son dialogue avec le secteur privé, la conviction que ce dernier considère le travail des enfants comme un enjeu important » (Réponse du gouvernement, 1998 : no. 13). Dans son énoncé de principe, le gouvernement souligne même que

Les entreprises canadiennes faisant des affaires à l'étranger ne peuvent être contraintes par le gouvernement canadien à y observer des normes plus élevées que celles fixées par les gouvernements locaux, mais (...) un certain nombre d'entreprises canadiennes et leurs partenaires locaux se sont volontairement fixés des normes plus élevées; le rôle du gouvernement canadien consiste à les aider en leur fournissant des conseils et de l'information sur la façon d'élaborer de telles normes pour elles-mêmes ou pour leur secteur. (Réponse du gouvernement, 1998 : no. 1)

Cette approche correspond à l'essence des messages présentés par la société civile provenant du secteur privé. Les représentants de ce secteur ayant témoigné devant le Sous-comité ont tous tenu à faire connaître leur éthique commerciale irréprochable ainsi que le sens des responsabilités sociales de leur entreprise, soulignant ainsi leur préférence pour les codes de conduite et solutions volontaires du privé.

L'idée du financement d'une étude des secteurs commerciaux au Canada risquant d'être le plus touchés par le recours au travail des enfants, destinée à « guider les entreprises et les associations commerciales désireuses d'élaborer des codes de conduite et des lignes directrices d'application facultative » ainsi que le fonds de lutte contre l'exploitation de la main d'œuvre infantine ont probablement été bienvenus par la société civile provenant du monde des affaires (Réponse du gouvernement, 1998 : no. 1). Ceux-ci ont tous soulevé les problèmes d'application et de surveillance des codes de conduite ainsi que l'effet des boycotts réalisés à l'initiative des

⁶⁹ Il est de plus intéressant de souligner que le gouvernement n'annonce le financement canadien que pour la première année de SIMPOC (500,000\$ pour 1997-1998), le projet étant pourtant prévu pour cinq ans, ce qui relativise d'autant plus la contribution canadienne.

consommateurs. Les initiatives formulées par le gouvernement ne correspondent pas exactement aux messages transmis par la société civile provenant du monde des affaires, mais demeurent malgré tout dans le même esprit d'aide et de support aux efforts volontaires du privé.

De plus, le gouvernement laisse clairement entendre sa réticence à s'immiscer dans les activités du secteur privé, tel que suggéré par d'autres membres de la société civile. Le gouvernement est très « *hands off* » vis à vis le secteur privé et tient à occuper une position de facilitateur (fournir des conseils, de l'information, un lieu de rencontre, etc.), et non d'initiateur, ce qui supporte le message général des témoins provenant de ce secteur particulier.

L'analyse contrefactuelle révèle cependant que ces initiatives ne sont probablement pas le fait du processus de consultation. Les allocutions ministérielles font références à des groupes de travail avec le secteur privé sur l'élaboration de code de conduite volontaire. Le « Fonds de lutte contre l'exploitation de la main d'œuvre enfantine »⁷⁰, annoncé en avril 1997, soit après les séances consultatives avec la société civile et à la même période que le dépôt du rapport du Sous-comité, n'est pas spécifiquement mentionné dans les discours des ministres mais le choix du moment de l'annonce rend difficile de conclure quant à l'analyse contrefactuelle.

Tel que souligné précédemment, le reste de la réponse n'est qu'un exercice communicationnel où, selon le contexte, le gouvernement se replie sur ses activités, politiques et programmes en cours. Lorsque le gouvernement semble accepter et intégrer les messages présentés par les témoins, ceux-ci ne passent pas le test de l'analyse contrefactuelle. Par exemple, le gouvernement supporte les messages de la société civile, dont ceux à l'égard des enfants impliqués dans les conflits armés, asservis ou opprimés, par le biais de son implication « par association » au sein des organisations multilatérales (ONU, UNICEF, PNUD), dont il fait la recension des activités. Les messages transmis par la société civile soutiennent donc, plutôt que déterminent, les « choix » politiques du gouvernement.

⁷⁰ Aux termes de ce programme, le gouvernement devait aider le secteur privé à élaborer des principes directeurs, des codes de conduite et des pratiques d'étiquetage.

Le gouvernement répond à, mais n'accepte pas, certaines des recommandations de la société civile. Parmi les plus importantes, il faut noter celles faisant référence à l'augmentation du financement de l'aide au développement pour laquelle le gouvernement réitère son engagement et ses activités en cours comme étant suffisantes.

Pour le gouvernement, le bien-être des enfants est un enjeu fondamental du développement. Une analyse des programmes de l'ACDI dans ce domaine révèle que l'Agence atteint ses objectifs en regard des engagements pris lors du Sommet mondial pour les enfants en 1990. L'ACDI a fait la preuve de sa capacité d'appuyer les programmes à l'intention des enfants dans une vaste gamme de secteurs et dans le cadre de son mandat en matière de développement durable et de réduction de la pauvreté. L'Agence consacre une portion significative de son aide étrangère au développement et à la protection des enfants, y compris aux projets ciblant expressément les enfants travailleurs exploités. La génération de revenus, les investissements dans l'éducation primaire et les soins aux enfants (particulièrement en ce qui concerne les jeunes filles), le renforcement du rôle des femmes et la protection des droits des enfants font tous l'objet de programmes, et ces programmes ont un net impact sur le travail des enfants. **Le gouvernement maintient son engagement de consacrer 25 p. 100 de son aide publique au développement à la satisfaction des besoins humains fondamentaux.** (Réponse du gouvernement, 1998 : no. 7)

De façon similaire, en réponse au message de Linda Tripp (Séance 11), qui recommandait que le gouvernement sensibilise les soldats canadiens et renforce les mesures disciplinaires afin d'éviter que les forces militaires canadiennes participent à des activités « haineuses », le gouvernement se dit aussi satisfait des mesures déjà en place.

On a déjà mis en place de strictes mesures préventives et prévu des mesures punitives, pour empêcher que des membres des Forces canadiennes ne participent à l'exploitation sexuelle d'enfants lors de tout déploiement, y compris dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. Avant leur déploiement, on rappelle aux militaires canadiens qu'ils restent assujettis aux lois fédérales canadiennes et qu'ils doivent aussi respecter toutes les lois locales; en cas de divergence entre les lois locales et les lois canadiennes, toutefois, ces dernières ont préséance. De plus, les Forces canadiennes ont prévu des pénalités sévères, qui peuvent aller jusqu'à l'emprisonnement, pour les militaires qui enfreindraient des lois canadiennes ou locales. **Le gouvernement est satisfait de ces**

mesures, qui ont prouvé leur efficacité, et il ne prévoit pas pour l'instant modifier les règles et règlements en vigueur. (Réponse du gouvernement, 1998 : no. 2)

Par ailleurs, le gouvernement ne donne pas suite à la recommandation concernant la mise à l'essai de l'initiative Rugmark au Canada⁷¹. Ce programme, qui ne faisait pas l'unanimité parmi les témoins entendus lors des rencontres du Sous-comité, jouissait malgré tout d'un support assez important.

Pour faire valoir certaines politiques établies, le gouvernement a aussi effectué sa part de travail éditorial par rapport au rapport du Sous-comité et ajouté des idées complètement absentes des nombreux témoignages présentés. Plusieurs des idées intégrées à la réponse proviennent directement des allocutions ministérielles ou des priorités d'action de l'UNICEF⁷². À titre d'exemple, l'idée d'enregistrer tous les enfants à la naissance constitue un autre élément de la réponse n'étant aucunement le fait des stratégies discursives de la société civile, mais plutôt de l'intégration des priorités d'action de l'UNICEF au sein duquel le Canada est actif.

Un autre exemple intéressant à cet effet est la « ré-écriture » par le gouvernement d'une des recommandations formulées dans le rapport du Sous-comité. Non seulement le gouvernement introduit une nouvelle recommandation (un sous point de celle-ci pour être plus précise), mais il répond à un problème – soit des possibles exportations canadiennes « d'équipement et de techniques militaires à tout pays ou toute faction nationale qui emploie des enfants soldats » – n'ayant même pas été soulevé lors des séances de consultation. (Réponse du gouvernement, 1998 : no. 2)

⁷¹ Rugmark est un système indépendant d'inspection et d'homologation des tapis produits en Inde, au Pakistan et au Népal.

⁷² La réponse fait aussi abondamment référence aux priorités établies par l'UNICEF, que le gouvernement suit d'assez près. « Le gouvernement du Canada appuie énergiquement les programmes de développement de l'ONU axés sur le développement humain durable, y compris ceux qui offrent des solutions de rechange pour les enfants travailleurs vulnérables. L'UNICEF a pour mandat de militer en faveur de la protection des droits des enfants, d'aider à répondre aux besoins fondamentaux de ces derniers et de leur fournir plus de possibilités de développer leur plein potentiel. En juin 1996, son conseil d'administration, où siège le Canada, a approuvé les politiques et stratégies de l'UNICEF portant sur les mesures destinées à protéger les enfants contre le risque d'exploitation, de violence, d'abus, d'abandon et d'autres particulières de préjudice, y compris la main-d'oeuvre enfantine, soulignant que des mesures de protection spéciales devraient être appliquées dans le cadre de la Convention relative aux droits de l'enfant. » (Réponse du gouvernement, 1998 : no. 2)

Le Canada n'a pas pour pratique d'exporter de l'équipement militaire à des pays impliqués dans une guerre, y compris une guerre civile. (...) Les contrôles canadiens à l'exportation d'équipement et de techniques militaires sont parmi les plus stricts au monde. La situation dans le pays concerné en ce qui a trait aux droits de la personne et aux conflits est un des facteurs pris en compte dans la décision de délivrer ou de refuser une licence d'exportation. La politique concernant les contrôles à l'exportation satisfait à des critères élevés au chapitre des droits de la personne, assurant que les exportations canadiennes de biens militaires ne servent pas à alimenter dans quelque pays que ce soit la violence locale, le trafic d'armes, les abus des droits humains des citoyens, y compris ceux des enfants. Même si aucun pays destinataire n'est tout à fait exempt de violence, le Canada ne fournit d'aucune façon des biens militaires aux insurgés, aux armées rebelles ou à d'autres groupes infranationaux. (Réponse du gouvernement, 1998 : no. 2)

Plusieurs témoins ont effectivement discuté du problème de l'utilisation d'enfants soldats dans certains pays. Toutefois, leurs messages étaient axés sur les problèmes socio politiques et les abus aux droits humains en résultant, et leurs recommandations étaient principalement tournées vers la position discursive du Canada à l'égard de ces pays ainsi que les actions possibles pour appuyer les efforts de la société civile sur le terrain.

Le gouvernement a malgré tout tenu à réitérer sa position sur certains dossiers plus controversés ayant fait l'objet de discussions assez importantes lors des séances de consultation du Sous-comité. Entre autres, le gouvernement répond à l'idée, pourtant non intégrée dans le rapport du Sous-comité, de tenir compte⁷³ des droits humains et questions liées à l'exploitation infantile lors de ses discussions bilatérales avec certains pays.

Le gouvernement du Canada et les missions d'Équipe Canada qu'il dirige abordent effectivement avec les pays visités des questions non liées au commerce. Les ministres et représentants canadiens discutent des droits de la personne en général, et plus spécifiquement de l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine lorsque c'est approprié, avec les gouvernements étrangers. Comme les politiques, lois et règlements sur les droits de la personne viennent des gouvernements, des discussions positives à ce niveau peuvent déboucher sur des améliorations, et elles l'ont déjà fait. Le gouvernement attache une grande importance à l'adoption de

⁷³ Incluant par le biais de pressions

mesures efficaces pour venir à bout de ces problèmes. Comme le fait remarquer le rapport du Sous-comité, certains pays répondent de façon très négative à la critique publique. La Commission canadienne des droits de la personne a réussi, par un dialogue direct et discret, à amener des interlocuteurs à appliquer des correctifs. D'autres pays se sont montrés résistants aux pressions diplomatiques privées mais ont réagi positivement à la perspective d'une résolution à la Commission des droits de l'homme. L'obtention de résultats devrait continuer de dicter les mesures à prendre et le niveau de dialogue à adopter dans nos rapports avec les différents gouvernements. (Réponse du gouvernement, 1998 : no. 11)

La réponse aborde le style diplomatique employé par le Canada, justifié par des considérations très pragmatiques d'atteinte des résultats. Sans être particulièrement ambitieuse, elle aura au moins l'avantage de supporter certains des témoignages de la société civile sur l'importance d'un dialogue continu avec les différents États contrevenants, particulièrement en Asie⁷⁴.

L'usage de mesures punitives et incitatives de nature commerciale est une autre dimension sur laquelle la société civile était considérablement divisée. La réponse du Canada à cet égard est que les sanctions et autres mesures commerciales, dont le tarif de préférence général, ne sont pas des instruments efficaces dans la lutte contre le travail des enfants compte tenu de la taille du marché canadien, et risquent même d'aggraver la situation dans laquelle se trouvent les enfants et leur famille. Le gouvernement souligne aussi qu'il s'agit d'outils difficiles à employer car la conditionnalité engendre souvent des mesures protectionnistes, points de friction dans les relations avec les pays en développement. Cette position du gouvernement n'est évidemment pas nouvelle⁷⁵ mais abonde donc dans le même sens que celle

⁷⁴ À cet effet, Alfonso Gagliano soutenait lors de la période de question suite à son allocution : « Je pense donc que nos efforts diplomatiques - notre politique consistant à convaincre au lieu de simplement ériger un mur entre eux et nous parce que nous ne sommes pas d'accord avec ce qu'ils font - commencent à porter fruit. » (Gagliano, Séance 11)

⁷⁵ Conscient de cette réalité, le Canada mise sur le soutien et la collaboration plutôt que sur les mesures punitives pour réduire le travail des enfants. Nous ne prenons pas de sanctions commerciales, par exemple, parce que nous savons que même si ces mesures étaient efficaces, elles pourraient fort bien pousser le travail des enfants dans l'économie souterraine. (Pettigrew, Séance 7)

d'une partie des témoins, principalement ceux provenant du secteur privé et des ONG.⁷⁶

Ainsi, la société civile n'a pas réussi à réellement influencer le processus à l'étude. Il est possible que les efforts des témoins présents lors de discussions préliminaires aient eu une influence sur les politiques gouvernementales établies au fil des années. Toutefois, l'analyse du processus en lui-même ne reflète pas le succès de la société civile à transmettre efficacement leur message. Les engagements du Canada, que ce soit au Sommet mondial de 1990 sur les enfants, dans son Énoncé de politique étrangère du gouvernement (Le Canada dans le monde), ou son travail au sein des organisations internationales, sont intégrés aux allocutions des trois ministres, et ont davantage guidé la réponse du gouvernement que les stratégies discursives employées par les témoins.

« Nous nous sommes demandé s'il fallait recourir à des mesures commerciales dans le dossier du travail servile, mais nous avons conclu que cela transgresserait nos engagements en vertu de l'OMC. D'où toute l'importance du projet de convention de l'OIT sur l'élimination du travail forcé des enfants, car cette convention nous fournirait le fondement juridique qui nous permettrait d'agir. Comme je l'ai réaffirmé la semaine dernière à l'Assemblée générale de l'ONU, à New York, voilà un exemple on ne peut plus clair d'une question où la coopération et le dialogue avec d'autres organisations internationales et régionales - plus particulièrement entre l'OIT et l'OMC - ainsi qu'avec des groupes non gouvernementaux sont nécessaires si nous voulons voir se cristalliser une synergie et des solutions efficaces. »
(Axworthy, Séance 5)

⁷⁶ En effet, alors que les témoins provenant du monde syndical, John Harker ainsi que certains intervenants membres d'ONG soulignent la valeur de ces outils comme instrument de dernier recours pour les États fautifs, les témoins étaient dans l'ensemble plus en faveur de l'utilisation de mesures positives, compte tenu des répercussions négatives sur les enfants des sanctions, embargos ou autres mesures commerciales.

CONCLUSION

Il existe un important corps littéraire sur le récent rôle des acteurs sociétaux non traditionnellement admis dans la conduite des affaires internationales ainsi que dans le développement des politiques. Toutefois, peu d'auteurs se sont penchés sur la réelle influence qu'exerce la société civile sur la formulation de la politique étrangère. Les écrits sont principalement descriptifs, utilisant des cas exemplaires d'implication de la société civile dans l'élaboration de la politique étrangère. Ces études ne proposent pas un cadre analytique pouvant expliquer comment la société civile exerce son influence sur les affaires étrangères et globales, comment reconnaître les démonstrations de cette influence, ni comment mesurer leur contribution. L'observation d'indicateurs tels que l'accès au processus décisionnel renseigne sur la participation et les capacités de la société civile, mais ne capture pas l'impact de son influence. Il existe une importante distinction entre « présence et participation » et « influence », les premiers n'étant pas nécessairement gage du second. Ainsi, même si la société civile est invitée à divers forums de développement des politiques (consultations, négociations internationales, etc.), il est fort possible qu'il ne s'agisse que d'un exercice *pro forma*, servant à attester de l'« ouverture » du processus et corroborer les politiques gouvernementales déjà établies. Cette critique est d'ailleurs présente dans certains des travaux à l'égard du processus ayant mené à la Convention d'Ottawa.

Un des principaux objectifs du présent mémoire est donc de combler cette faiblesse analytique. Il existe certes différentes écoles de pensées sur le rôle que devrait avoir la société civile dans la conduite et formulation de la politique étrangère. Sans s'insérer dans ce débat – le cadre d'analyse proposé étant indépendant de celui-ci – il est important de le garder à l'esprit, particulièrement dans la réflexion normative sur le contexte dans lequel s'exerce l'influence.

Le cadre analytique proposé s'inspire donc des travaux de Keck et Sikkink (1998) ainsi que de ceux de Betsill et Corell (2001a). La principale contribution de leurs travaux est liée aux cadres analytiques qu'elles développent pour comprendre comment les stratégies discursives employées par les activistes influencent les activités internationales ainsi que la vérification du lien causal entre ces stratégies et l'atteinte de résultats. Il est important de noter que le travail conceptuel réalisé dans le présent mémoire n'était qu'un outil d'analyse pour le cas étudié. Un travail conceptuel plus poussé devrait être réalisé pour élaborer un modèle d'application plus général.

Ainsi, l'analyse du lien causal entre les stratégies discursives employées (variable indépendante) par les témoins invités à participer aux travaux du comité parlementaire et la réponse politique du gouvernement démontre que même si la société civile a eu une influence marquée grâce à son travail interprétatif sur la branche législative du gouvernement, en laissant une empreinte tangible sur le rapport parlementaire déposé à la Chambre des communes, celle-ci n'a eu que très peu d'influence sur la réponse du gouvernement sur la question du travail des enfants. Les actions que le gouvernement propose d'entreprendre « en réponse » aux recommandations émises dans le rapport du Sous-comité sont non seulement peu nombreuses, elles sont aussi peu liées aux témoignages de la société civile. L'analyse de la documentation démontre la transcendance quasi intégrale de nombreuses idées provenant des allocutions des trois Ministres invités aux audiences, soit Lloyd Axworthy (Ministre des Affaires étrangères et du commerce international), Pierre Pettigrew (Ministre de l'Agence canadienne de développement international) et Alfonso Gagliano (ministre du Travail). Or, ces allocutions, outils politiques développés et filtrés par l'appareil bureaucratique, sont le reflet des politiques officielles et des interventions canadiennes dans le domaine, et fournissent essentiellement les options déjà admises *de facto* ou formellement dans la politique canadienne. Ainsi, suivant le modèle réaliste classique, la réponse politique a été davantage déterminée par la branche exécutive du gouvernement.

Pourquoi? De nombreux facteurs peuvent expliquer l'échec relatif de la société civile à influencer la réponse du gouvernement outre mesure. Selon Nossal (1997), Keck et Sikkink (1998), la société civile remporte généralement plus de succès lorsqu'elle

tente d'influencer le contexte dans lequel les décisions sont prises plutôt que le processus de développement des politiques en lui-même.

Par ailleurs, Pratt (1992) écrivait que les comités parlementaires étaient plus réceptifs à l'inclusion des valeurs éthiques aux politiques, propos qui s'appliquent bien aux travaux étudiés.

[T]he government has not been nearly as responsive to humane internationalist considerations in regard to development assistance as was the committee. The committee was a widely representative group of federal politicians. It is unlikely that it would recommend any policy that would widely opposed in Canada. Moreover there is nothing in the report that is likely, if acted upon, to generate such opposition. One has to conclude that it was the judgment of senior governmental decision-makers that humane internationalism should not be more forthrightly endorsed. (...) the dominant ideology of policy makers in government is less responsive to the ethical dimension of foreign policy that is the political culture of Canada. (Pratt, 1992: 235)

De plus, les comités parlementaires ne sont pas des organes décisionnels mais plutôt des forums de discussions politiques. Ainsi, l'influence que peut obtenir la société civile par le biais des travaux parlementaires est nécessairement limitée par leur rôle, leur mandat ainsi que leurs capacités, ce qui est confirmé par les travaux de English (1998) et Hay (1998) :

According to Peter Dobell, the Foreign Affairs Committee [chaired by Bill Graham] has been highly innovative and, in many ways, has created new possibilities for parliamentary committee. Nevertheless, there are many difficulties with the committee's operation. Some are specific to it; others are common to the Canadian committee system. Specifically, the Foreign Affairs and International Trade Committee has a vast territory to survey but little time to contemplate the details. Three ministers (...) report before the committee, as do two secretaries of state (...). Ministerial appearances are brief and offer little time for detailed questioning. (...) Because of the range of issues, the committee is often-required to 'fight fires' and respond to immediate demands. Although the committee under Graham's able leadership has carried out some important and valuable studies, long-range thinking and analysis about Canada's foreign policy priorities have given way to the urgent though not necessarily most prescient issues. (...) For now, the fragmented Parliament brings a fragmented focus when Canadian parliamentarians look beyond their boundaries. (English, 1998: 79-80)

The Commons has undertaken an unprecedented foreign-policy workload since 1993. But the relationship of MPs to NGOs and other participants in DFAIT's public consultation efforts remains ambiguous and weak. NGO activists, departmental officials and a former MP all confirmed that Parliament's role in the transformation of policy-making has yet to emerge with any clarity. NGOs tend to mention the Commons as an afterthought, if at all. (Hay, 1998: 102)

Les positions politiques que peut prendre le gouvernement à l'étranger dépendent aussi des engagements qu'il prend à l'intérieur de ses frontières et des résultats qu'il y obtient en matière d'application du droit international. Entre autres choses, le Canada n'est pas signataire de l'ensemble des conventions fondamentales du travail de l'OIT, incluant la Convention 138 sur l'âge minimal. Dans un domaine fonctionnel de compétences provinciales tel que le travail, le gouvernement doit généralement recueillir l'accord des autorités responsables avant de signer une convention internationale. Ainsi, mis à part les cas où il existe un intérêt politique pour une collaboration intergouvernementale, la dynamique de la fédération complexifie grandement la mise en oeuvre des politiques. D'autres acteurs et instruments internationaux (dont les autres États, les organisations internationales ainsi que les accords commerciaux) ont aussi une influence marquée sur la politique étrangère canadienne. Le gouvernement canadien n'a donc pas toujours les mains libres pour répondre positivement à la volonté populaire.

En termes conjoncturels, les années quatre-vingt dix étaient aussi des années de vaches maigres à Ottawa, où les coupures étaient plus communes que les nouvelles initiatives. Il faut aussi souligner l'influence « axworthienne », à la fois dans l'agenda des discussions du Sous-comité et de la transposition quasi intégrale du témoignage du ministre dans la réponse du gouvernement. Stairs (1998, 2001) a noté dans certains de ses travaux que Lloyd Axworthy a considérablement utilisé les ONG afin de renforcer ses propres priorités.

De façon endogène aux activités de la société civile, la nature de l'enjeu en lui-même rend le travail interprétatif ainsi que l'élaboration de stratégies discursives difficiles. Sans vouloir simplifier ou banaliser le problème des mines terrestres, il faut reconnaître que le travail des enfants est une question extrêmement complexe à

définir, normaliser et circonscrire. Cameron (1999) reconnaît d'ailleurs le caractère particulier des mines terrestres:

Another unique feature of the AP mines issues was that it could be treated in relative isolation from other issues that might have complicated the need for a ban in the public mind. Issues such as child labour are linked to deeper problems of underdevelopment and poverty and cannot be banned without altering basic social conditions; similarly, environmental issues raise complex tradeoffs between growth and conservation, and between consumption of one generation and the next, between population growth and environmental scarcity. The AP mines issues was relatively free of such complexity in the minds of the public. Banning a whole class of weapons complicates entrenched military doctrine, but there were few linkages to other issues around which opposition to the ban might mobilize. (Cameron, 1999: 97)

La question de la main-d'œuvre infantile donc peut difficilement être traitée de façon isolée aux autres questions, ce qui rend particulièrement difficile la construction d'un argument solide indiscutable qui franchira les contraintes politiques et rendra la question incontournable d'un point de vue de politique publique. Tout comme les enjeux reliés aux questions environnementales, l'exploitation économique des enfants en tant que cause souffre donc de l'incertitude entourant les relations causales : de multiples interprétations peuvent être émises quant aux liens entre les faits, les impacts et l'attribution de responsabilité. La société civile n'a pas réellement réussi – à l'exemple de la campagne des mines terrestres – à redéfinir la question en dehors des arènes traditionnelles sur le sujet (commerce, sous-développement), ou du moins à s'entendre sur une arène particulière d'action ou à l'attribution du tort.

Un regard cynique sur cet exercice de consultation pourrait conclure que le gouvernement s'est simplement servi des travaux du Sous-comité pour prendre le pouls de la société civile sur le sujet et comme outil de promotion et justification de sa politique. Toutefois, l'exercice n'était peut-être pas complètement futile pour la société civile. Contrairement au cas étudié par Bélanger (2000), il ne semblait pas exister un réseau de politique⁷⁷ sur la question du travail et de l'exploitation des enfants. Les différentes organisations de la société civile semblent assez organisées

⁷⁷ « Actors who share a similar point of view on the policy to be adopted in relation to this issue » (Bélanger, 2000: 168).

et structurées au niveau interne et avoir établi un réseau assez solide avec leurs organisations affiliées à l'étranger ainsi qu'avec d'autres organisations au niveau international mais il semble manquer un réseau national canadien pouvant faire un lobbying plus efficace et influencer l'orientation de la politique étrangère. Pierre Pettigrew (Séance 7) a d'ailleurs soulevé la faiblesse du réseau de politique sur la question du travail des enfants lors des rencontres du Sous-comité et recommandé que des partenariats et coalitions soient établis entre le gouvernement et la société civile. Ainsi, en offrant une tribune de rencontres pour les groupes intéressés, l'exercice aura au moins donné à la société civile une opportunité de favoriser le réseautage et de créer des possibilités d'échanges.

De plus, la relation entre les activités et l'influence de la société civile est plus complexe et nuancée que celle ici présentée. L'information transmise de façon préalable à la fonction publique ou aux décideurs politiques pourrait, par exemple, avoir davantage contribué à la réponse finale du gouvernement, les travaux du Sous-comité n'étant que la façade publique des consultations et échanges plus informels entre la société civile et l'appareil exécutif. Il serait donc intéressant d'analyser de façon plus méthodique les activités d'influence de la société civile sous ces autres formes et forums. Les transferts de connaissances et d'expertise avec la bureaucratie, tels qu'habilement présentés par Montpetit (2002a), sont probablement un moyen indirect plus efficace :

Il est bien connu que les groupes adressent à l'État des demandes précises : un allègement réglementaire, un fardeau fiscal moins lourd ou une subvention. On a cependant moins porté attention aux groupes qui décident d'investir davantage dans les communications avec l'État. En effet, certains ont développé une expertise utile à la construction d'arguments et de logiques sophistiquées pour justifier les choix de politiques publiques. Greenpeace, par exemple, embauche des scientifiques de haut niveau qui réalisent des études dans le but de contribuer à l'élaboration de politiques. Difficiles à organiser au niveau des États, ces études peuvent parfois être fort utiles pour légitimer des décisions qui découlent de logiques transfrontalières. De plus, les connaissances que certains groupes possèdent des milieux ciblés par les politiques publiques peuvent accroître l'efficacité de ces dernières. (...) [Ainsi, la résolution de problèmes] a plus de chance de se réaliser lorsque les groupes choisissent d'aller au-delà de la simple transmission de demandes. (Montpetit, 2002a : 95-96)

Les efforts de la société civile dans le développement de leur stratégie discursive pourraient ne pas avoir été vains. L'analyse présentée, se concentrant uniquement sur leurs activités dans un processus particulier de consultation, fait abstraction de toute influence exercée sur les autres lieux de l'influence, tels que sur le contexte sociétal ou sur l'environnement international. Tjernshaugen et Lee (2004) soulèvent d'ailleurs cette lacune au sujet des travaux de Betsill et Corell (2001a, 2001b). Wapner souligne aussi à cet effet l'importante contribution des activistes sur les normes sociétales :

The failure of governments to respond, however, does not necessarily mean that the efforts of activists have been in vain. Rather, they influence understandings of good conduct throughout societies at large. They help set the boundaries of what is considered acceptable behavior. (Wapner, 1995: 326)

Il est ainsi fort possible que les efforts stratégiques exercés par les témoins lors de discussions préliminaires non seulement avec les instances politiques mais aussi avec la bureaucratie, aient eu une influence sur les politiques gouvernementales établies. Les messages des témoins ayant fait preuve d'un travail interprétatif plus poussé ont d'ailleurs été aussi bien intégrés au rapport du Sous-comité. Ce rapport constitue un document public officiel, assimilé au corpus de connaissances. Ultimement, celui-ci formera probablement la base des futures politiques.

BIBLIOGRAPHIE

- AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (1997). La lutte contre le travail des enfants, Ottawa, 16 p.
- AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (2002). Le Canada contribue à un monde meilleur – Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace, Ottawa, 33 p.
- ARAT, Zehra F. (2002). « Analyzing Child Labor as an Human Rights Issue: Its Causes, Aggravating Policies, and Alternative Proposals », *Human Rights Quarterly*, vol. 24, no. 1, p. 177-204.
- AXWORTHY, Lloyd (1997a). « Notes for an Address by the Honorable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs, to the Oslo NGO Forum on Banning Anti-Personnel Landmines, Oslo », September 10.
- AXWORTHY, Lloyd (1997b). « Entre mondialisation et multipolarité: pour une politique étrangère du Canada globale et humaine », *Revue Études internationales*, vol. XXVIII, no. 1, p. 105-121.
- BAINES, Erin et Barry BURCIUL (2000). « Children and Violent Conflicts: Meeting the Challenge of Diversity », *Canadian Foreign Policy*, vol. 8, no. 1, p. 39-66.
- BARRY, Donald (1975). « Interest Groups and the Foreign Policy Process : The case of Biafra », *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics* (A. Paul Pross, éd.), McGraw-Hill.
- BÉLANGER, Louis (2000). « Globalization, Culture, and Foreign Policy : The Failure of Third Pillarization in Canada », *International Journal of Canadian Studies*, vol. 22, 163-195.
- BÉLANGER, Louis (1999). « Redefining Cultural Diplomacy: Cultural Security and Foreign Policy in Canada », *Political Psychology*, vol. 20, no 4, 677-699.
- BERRY, Victoria et Allan MCCHESENEY (1988). « Human Rights and Foreign Policy-Making », *Human Rights in Canadian Foreign Policy* (Robert O. Matthews et Cranford Pratt, éd.), Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 59-76.
- BETSILL, Michele M. et Elisabeth CORELL (2001a). « NGO Influence in International Environmental Negotiations : A Framework for Analysis », *Global Environmental Politics*, vol.1, no.4, p. 65-85.
- BOULDEN, Jane (1999). « Independent policy research and the Canadian foreign policy community », *International Journal*, vol. LIV, no. 4, p. 625-647.

- CAMERON, Maxwell A. (1998a). « Mondialisation de la société civile? », Revue L'Institut Nord-Sud, vol. 2, no.1., (En ligne). <http://www.nsi-ins.ca/fran/publications/revue/v2n1/05.asp> (page consultée le 5 juillet 2005).
- CAMERON, Maxwell A. (1998b), « Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model », Canadian Foreign Policy, vol. 5, no. 3, p. 147-165.
- CAMERON, Maxwell A., Robert J. LAWSON et Brian W. TOMLIN, éd. (1998c), To walk without fear: the global movement to ban landmines, Toronto, Oxford University Press, 491 p.
- CAMERON, Maxwell A. (1999), « Global Civil Society and the Ottawa Process: Lessons from the Movement to Ban Anti-Personnel Mines », Canadian Foreign Policy, vol. 7, no. 1, p. 85-102.
- CAMERON, Maxwell A. (1999). « Round Table on Canadian Foreign Policy », Canadian Foreign Policy, vol. 6, no. 3, p. 1-24.
- CANADA (1995). Le Canada dans le monde. Énoncé du gouvernement. 57 p.
- CHAMBRE DES COMMUNES (1997). Mettre un terme à l'exploitation de la main-d'œuvre infantile – plan d'action canadien face aux défis mondiaux, Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, Sous-comité du développement durable humain. 90 p.
- CHAPIN, Paul H. et John W. FOSTER (2001). « Peacebuilding Policy Consultations and Dialogues: A Study of the Canadian Experience », Canadian Foreign Policy, vol. 9, no. 1, p. 103-142.
- CHARNOVITZ, Steve (1997). « Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance », Michigan Journal of International Law, no. 18, p.183-286.
- CHARNOVITZ, Steve (2003). « The Emergence of Democratic Participation in Global Governance », Indiana Journal of Global Legal Studies, vol. 10, no. 45, p. 45-77.
- COHEN, Sami (2000). « Démocratie et politique étrangère : Repenser les termes du débat. » Annuaire français de relations internationales, vol 1, p. 3-11.
- COHEN, Sami (2004). « Les ONG sont-elles altermondialistes ? » Humanitaire, hiver, p. 103-114.
- CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre et al. (1990). Savoir préparer une recherche. La définir, la structurer, la financer, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 198 p.
- COOPER, Andrew (2001). « More than a star turn: Canadian hybrid diplomacy and the OAS mission to Peru », International Journal, vol. LVI, no. 2, p. 279-296.

- COOTER, Christopher (2000). « A Canadian Foundation: Promoting Democratic Civil Society By New Means », *Canadian Foreign Policy*, vol. 7, no. 3, p. 99-113.
- CORELL, Elisabeth et Michele M. BETSILL (2001). « A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change », *Global Environmental Politics*, vol. 1, no. 4, p. 86-107.
- COX, Robert W., et Harold K. JACOBSON (1973). *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*. New Haven, Yale University Press, 497 p.
- DE LARRINAGA, Miguel et Claire Turenne SJOLANDER (1998). « (Re)Presenting Landmines from Protector to Enemy: the Discursive Framing of a New Multilateralism », *Canadian Foreign Policy*, 1998, vol. 5, no. 3, p. 125-146.
- DOLAN, Michel et Chris HUNT (1998). « Negotiating in the Ottawa Process: The New Multilateralism », *Canadian Foreign Policy*, vol. 5, no. 3, p. 25-50.
- DRAIMIN, Tim et Betty PLEWES (1995). « Civil Society and the Democratization of Foreign Policy », *Canada Among Nations 1995 : Democracy and Foreign Policy* (Maureen Appel Molot et M.A. Cameron, éd.), Ottawa, Carleton University Press/McGill-Queen's University Press, p. 63-82.
- ELWELL, Christine (1997). « World Social Policy Conferences as Rule-Making and a Decentralized Canadian Federation », *Canadian Foreign Policy*, vol. 4, no. 3, p. 83-103.
- ENGLISH, John (1997). « Imitating the cries of little children. Exploitative child labour and the growth of children's rights », *International Journal*, vol. LII, no. 3, p. 431-444.
- ENGLISH, John (1998). « The Member of Parliament and Foreign Policy », *Canada Among Nations 1998 : Leadership and Dialogue* (Fen Osler Hampson et Maureen Appel Molot, éd.), Toronto, Oxford University Press, p. 69-80.
- FARQUHARSON, Karen (2002). « The International Pro-and Anti-Tobacco Advocacy Networks: Influencing Policy Transnationally », University of Melbourne, Research Paper, 11 p.
- FORSYTHE, David P. (1997-98). « Human rights and foreign policy: In the next millennium » *International Journal*, vol. LIII, no. 1, p. 113-132.
- FORTIN, Jean-François (2001). « Les groupes d'intérêt et la formulation de la politique commerciale des États-Unis pendant la période de préparation du cycle d'Uruguay, 1982-1986 », *Études Internationales*, vol. XXXII, no. 3, p. 545-572.

- GAUDREULT, France (2000). « La société civile et la sécurité humaine: la politique canadienne de contrôle des armes légères et de petit calibre (ALPC) », *Canadian Foreign Policy*, vol. 8, no. 1, p. 93-107.
- GILLIES, David (1996). *Between Principle and Practice: Human Rights in North-South Relations*, Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 339 p.
- GRAHAM, Bill (2002). « Notes pour une allocution de l'Honorable Bill Graham, Ministre des affaires étrangères, devant l'Association du barreau canadien, Ottawa (Ontario) », 30 mai.
- GROSS STEIN, Janet (1994-95). « Ideas, even good ideas, are not enough: changing Canada's foreign and defence policies », *International Journal*, vol. L, no. 1, p. 40-70.
- HAMPSON, Fen Osler et Dean F. Oliver (1998). « Pulpit diplomacy: A critical assessment of the Axworthy doctrine » *International Journal*, no. LIII, no. 3, p. 379-406.
- HAAS, Peter M. (1992). « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, no. 1, p. 1-35.
- HAY, John B. (2000). « Practicing Democratic Foreign Policy : DFAIT's Consultations with Canadians », *Canadian Foreign Policy*, vol. 8, no. 1, p. 123-129.
- HAY, John (1998). « International Summits and Civil Society », *Canadian Foreign Policy*, vol. 6, no. 1, p. 97-103.
- HAMPSON, Fen Osler et Dean F. OLIVER (1998). « Pulpit diplomacy: A critical assessment of the Axworthy doctrine », *International Journal*, vol. LIII, no. 3, p. 379-406.
- HOCKING, Brian (1997-8). « The end(s) of diplomacy », *International Journal*, vol. LIII, no. 2, p. 168-172.
- HOLSTI, Kal J. (1988). *International politics: A Framework for Analysis*. Toronto, Prentice-Hall International, p. 141.
- HOLSTI, Ole R. (2004). *Public opinion and American foreign policy*, Ann Harbor, University of Michigan Press, 378 p.
- HULME, David et Michael EDWARDS (1997). *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* New York, St. Martin's Press, 309 p.
- HUTCHISON, David Gamache (1999). *Executive Backbenchers or Political Nobodies? The Role of Parliamentary Secretaries in Canada*, Ottawa, Institute On Governance, 27 p.

- JACKSON, Heidi (2000). « Reluctant Partners: Including NGOs in Conflict Management Policy-Making », *E-merge – A Student Journal of International Affairs* (Norman Paterson School of International Affairs), vol. 1, January, 15 p.
- JERVIS, Robert (1998). « Realism in the Study of World Politics », *International Organization*, vol. 52, no. 4, p. 971-991.
- KAHLER, Miles (1998). « Rationality in International Relations », *International Organization*, vol. 52, no. 4, p. 919-941.
- KECK, Margaret E. et Kathryn SIKKINK (1998). *Activists beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press, 227 p.
- KIRTON, John (1997). « A Foreign Policy under the Liberals: Prime Ministerial Leadership in the Chrétien Government's Foreign Policy-making Process », *Canada Among Nations 1997 : Asia Pacific Face-Off* (Fen Osler Hampson, Maureen Appel Molot et Martin Rudner, édés.), Ottawa, Carleton University Press/McGill-Queen's University Press, p. 21-50.
- KITCHEN, Veronica (2001-02). « From rhetoric to reality: Canada, the United States and the Ottawa Process to ban landmines », *International Journal*, vol. LVII, no. 1, p. 37-55.
- LAWSON, Robert (1997). « Towards a New Multilateralism: Canada and the Landmine Ban », *Behind the Headlines*, vol. 54, no. 3, p. 18-23.
- LAWSON, Robert (1998). « The Ottawa Process: Fast-Track Diplomacy and the International Movement to Ban Anti-Personnel Mines », *Canada Among Nations 1998 – Leadership and Dialogue*, (Fen Osler Hampson et Maureen Appel Molot, édés.), Toronto, Oxford University Press, p. 81-98.
- LEE, Steve (2000). « The Axworthy Years: Humanist Activism and Public Diplomacy », *Canadian Foreign Policy*, vol. 8, no. 1, p. 1-10.
- LEONARD, Mark (2002a). *The Public Diplomacy*, London, The Foreign Policy Centre, 183 p.
- LEONARD, Mark (2002b). « DIPLOMACY by Other Means », *Foreign Policy*, no. 132, p. 48-52.
- LORTIE, Marc et Sylvie BÉDARD (2002). « Citizen Involvement in Canadian foreign policy », *International Journal*, vol. LVII, no. 3, p. 323-339.
- MALAN, Mark et Deirdre VAN DER MERWE (2000). « Codes of Conduct and Children in Armed Conflict », *Canadian Foreign Policy*, vol. 8, no. 1, p. 67-82.
- MARTIN, Pierre et Michel FORTMANN (1995). « Canadian public opinion and peacekeeping in a turbulent world » *International Journal*, vol. L, p. 370-400.

- MARTIN, Pierre et Michel FORTMANN (2001). « Public opinion: Obstacle, Partner, or Scapegoat » *Options Politiques*, janvier - février, p. 66-72.
- MATTHEWS, Robert O. et Cranford PRATT (1988). « Introduction: Concepts and Instruments », *Human Rights in Canadian Foreign Policy* (Robert O. Matthews et Cranford Pratt, éd.), Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 3-20.
- MERCER, Claire (2002). « NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature », *Progress in Development Studies*, vol. 2, no. 1, p. 5-22.
- MILBRATH, Lester W. (1967). « Interest Groups and Foreign Policy », *Domestic Sources of Foreign Policy* (James N. Rosenau, éd.), New York, The Free Press, p. 231-251.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (2002). *Un dialogue sur la politique étrangère*. 21 p.
- MONTPETIT, Éric (2002a). « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts », *Politique et Sociétés*, vol. 21, no. 3, p. 91-112.
- MONTPETIT, Éric (2002b). *Building Democratic Legitimacy During Policy Designing: Explaining Canadian and British Divergence Over Assisted Reproductive Technology*, Paper prepared for the meeting of the European Consortium for Political Research, Turino, March 22-23, 34 p.
- MUELLER, John (1995). « Le concept de puissance et la politique internationale depuis la fin de la guerre froide », *Revue Études internationales*, vol. XXVI, no. 4, p. 771-727.
- MUNTON, Don, éd. (1985). *Groups and Governments in Canadian Foreign Policy : Proceedings of a Conference Ottawa, Canada, 9-11 June 1982*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 115 p.
- MUNTON, Don et Tom KEATING (2001). « Internationalism and the Canadian Public », *Canadian Journal of Political Science*, vol. XXXIV, no. 3, p. 517-549.
- NOSSAL, Kim Richard (1993). « The Democratization of Canadian Foreign Policy », *Canadian Foreign Policy*, vol. 1, no. 3, p. 95-104.
- NOSSAL, Kim Richard (1995). « The Democratization of Canadian Foreign Policy: The Elusive Ideal », *Canada Among Nations 1995 – Democracy and Foreign Policy* (Maureen Appel Molot et M.A. Cameron, éd.), Ottawa, Carleton University Press/McGill-Queen's University Press, p. 29-43.
- NOSSAL, Kim Richard (1997). *The Politics of Canadian Foreign Policy* (Third Edition), Scarborough, Prentice Hall, 358 p.

- NOSSAL, Kim Richard (1998-9). « Pinchpenny diplomacy: The decline of “good international citizenship” in Canadian foreign policy », *International Journal*, vol. LIV, no. 1, p. 88-105.
- PRATT, Cranford (1996). « Competing perspectives on Canadian development assistance policies », *International Journal*, vol. LI, no. 1, p. 235-258.
- PRATT, Cranford (1994). « Human Internationalism and Canadian Development Assistance Policies », *Canadian International Development Assistance Policies: An Appraisal* (Cranford Pratt, éd.), Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 334-370.
- PRATT Cranford (1992). « Ethics and Foreign Policy : the Case of Canada's Development assistance », J.L. Granatstein (éd.), *Toward a New World*, p. 264-301.
- ROSENAU, James N. (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York, The Free Press, 340 p.
- ROSS, Jennifer (2001). « Is Canada's Human Security Policy Really the “Axworthy” Doctrine? *Canadian Foreign Policy*, vol. 8, no. 2, p. 75-93.
- SCHMITZ, Hans Peter (2003). « Being (almost) like a State: Challenges and Opportunities of Transnational Non-Governmental Activism », *Comparative Foreign Policy Analysis. Theories and Methods* (Prepared for: Margaret G. Hermann et Bengt Sundelius, éd.), non publié, 34 p.
- SIMMONS, P.J. (1998). « DIPLOMACY by Other Means », *Foreign Policy*, no. 112, p. 82-97.
- SMOLIN, David M. (2000). « Strategic Choices in the International Campaign Against Child Labor », *Human Rights Quarterly*, vol. 22, no. 4, p. 942-987.
- STAIRS, Denis (1995). « The Public Politics of the Canadian Defence and Foreign Policy Review », *Canadian Foreign Policy*, vol. 3, no. 1, p. 91-116.
- STAIRS, Denis (1998). « The Policy Process and Dialogues with Demos: Liberal Pluralism with a Transnational Twist », *Canada Among Nations - Leadership and Dialogue* (Fen Osler Hampson et Maureen Appel Molot, éd.), Toronto, Oxford University Press, p. 23-53.
- STAIRS, Denis (2000). « Foreign Policy Consultation in a Globalizing World: The Case of Canada, the WTO, and the Shenanigans in Seattle », *Policy Matters*, Institute for Research on Public Policy, vol. 1, no. 8. p. 1-44.
- STAIRS, Denis (2001). « The Changing Office and the Changing Environment of the Minister of Foreign Affairs in the Axworthy Era », *Canada Among Nations – The Axworthy Legacy* (Fen Osler Hampson, Maureen Appel Molot et Norman Hillmer, éd.), Toronto, Oxford University Press, p. 19-38.

- TJERNSHAUGEN, Andreas et Lee HO-CHING (2004). Shaming and Framing : Norwegian Nongovernmental Organizations in the Climate Change Negotiations, Oslo, Center for International Climate and Environmental Research, CICERO Working Paper no. 9, 17 p.
- TOMLIN, Brian W. (1998). « On a Fast-Track to a Ban: The Canadian Policy Process », Canadian Foreign Policy, vol. 5, no. 3, 3-23.
- TOMLINSON, Brian (2002). « Defending humane internationalism: the role of Canadian NGOs in a security-conscious era », International Journal, vol. LVII, no. 2, p. 273-282.
- VAN EVERA, Stephen (1997). Guide to Methods for Students of Political Science, Ithaca, Cornell University Press, 136 p.
- VAN ROOY, Alison (2001). « Civil Society and the Axworthy Touch », Canada Among Nations 2001 – The Axworthy Legacy (Fen Osler Hampson, Maureen Appel Molot et Norman Hillmer, éd.), Toronto, Oxford University Press, p. 253-269.
- VAN ROOY, Alison (1999). « How Ambassadors (Should) Deal With Civil Society Organizations: A New Diplomacy? », Canadian Foreign Policy, vol. 7, no. 1, p. 147-157.
- WAPNER, Paul (1995). « Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics », World Politics, vol. 47, p. 311-340.

ANNEXE I - LISTE DES TÉMOINS AUX TRAVAUX DU SOUS-COMITÉ⁷⁸

Témoins provenant des institutions politiques et exécutives

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

- L'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international
- L'honorable sénatrice Landon Pearson, conseillère sur les droits d'enfants pour le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international
- Lucie Edwards*, directrice générale des enjeux globaux et humanitaires

Agence canadienne de développement international (ACDI)

- L'honorable Pierre Pettigrew, ministre de la Coopération internationale et ministre responsable de la Francophonie
- Huguette Labelle*, présidente

Développement des ressources humaines Canada

- L'honorable Alfonso Gagliano, ministre du Travail
- Yves Poisson*, directeur général, Politique stratégique et partenariats
- Nicole Sénécal*, sous-ministre adjointe, Travail

Témoins provenant du monde des affaires

Alexanian Carpet

- Linda Alexanian, acheteuse

Fédération canadienne du vêtement

- Stephen Beatty, directeur exécutif

Levi Strauss & Co.

- William J. Maroni, vice-président, Relations avec les gouvernements et politique publique

Trio Selection Inc. (Cream Soda Clothing)

- Subash Khanna, secrétaire-trésorier

⁷⁸ Les témoins dont le nom est suivi d'un astérisque (*) étaient présents aux séances mais n'ont pas fait une présentation.

Témoins provenant du monde syndical

Confédération des syndicats nationaux (CSN) - Relations internationales

- Marie Pépin, conseillère juridique
- Louise Lavallée*, secrétaire

Congrès du travail du Canada

- Stephen Benedict, directeur national, Département international

Fonds humanitaire des métallos

- Gerry Barr, représentant

Témoins « experts »

Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne

- Errol Mendes, directeur

Participation à titre personnel

- John Harker, ancien directeur, Organisation internationale du travail

Témoins membres d'organisations non gouvernementales

Canadian Council for International Cooperation

- Katherine Pearson, Advocacy Officer

Caucus of Development NGO Network of the Philippines

- Dan Songco, coordonnateur national
- Karen Tanada, présidente, «Women's Action Network for Development»
- Carazon Julino-Soliman, coprésident, «Philippine Council for Sustainable Development»

Canadian Friends of Burma

- Christine Harmston, coordonnatrice
- Kevin Heppner, directeur, «Karen Human Rights Group»
- Penny Sanger*, Comité exécutif

Fédération vietnamienne du Canada

- Dr Thu Van Lam, haut fonctionnaire, Commission des droits de la personne
- Minh Tri Truong, Multiculturalisme

International Committee for a Free Vietnam

- Hai Ngo, coordonnateur

Alliance for Democracy in Vietnam

- Tan Tri Nguyen

Federation for a Democratic China, Democracy China-Ottawa

- Rebecca To

CLUB 2/3

- Jean Rock Roy, directeur des communications

Conseil canadien de coopération internationale

- Betty Plewes, présidente et directrice générale

Défense des enfants international

- Jacques Tremblay, représentant
- Manon Bernier*, représentante

Jeunesse du Monde

- Serge Fleury, coordonnateur des programmes jeunesse

Aide à l'enfance (Canada)

- Girish Godbole, directrice de pays, Indes

Free the Children

- Kyle Connolly, membre d'Ottawa
- Laura Hannant, membre d'Ottawa

Jeunesse Canada Monde

- Émilie Bernier, représentante

Kids for Human Rights and Justice

- Jemima Day Cowan, membre fondateur
- Caitlin Smith, membre fondateur

Centre Ambedkar pour la justice et la paix

- Dr Yogesh Varhade, président

Canadian Anti-Slavery Group

- Kathleen Ruff, porte-parole

Fair Trade Mark Canada

- Bob Thomson, directeur

Street Kids International

- Christopher Lowry, directeur des ressources éducatives

World Vision Canada

- Linda Tripp, vice-présidente, Relations internationales et gouvernementales
- Matthew Scott*, chargé de relations publiques

ANNEXE II - RECOMMANDATIONS DU SOUS-COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

RECOMMANDATION 1 :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement, comme première action générale en réponse au présent rapport :

a) élabore une stratégie canadienne explicite et cohérente visant à combattre l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine. Cette stratégie devra définir clairement une telle exploitation en fonction de normes internationales et viser ses formes les plus inacceptables, établir des buts réalisables immédiatement et à moyen terme, concentrer les ressources disponibles pour la coopération internationale sur un petit nombre de pays (pas plus de 10 à 15, et probablement moins), où le Canada est le plus susceptible d'exercer de l'influence, favoriser la coopération la plus étroite possible entre les gouvernements, l'industrie privée, les syndicats et les organismes non gouvernementaux oeuvrant dans ce secteur;

b) cherche à optimiser la sensibilisation et la participation du public, en particulier des jeunes, à l'exécution de la présente stratégie et explore tous les moyens envisageables, en faisant appel aux efforts d'organismes non gouvernementaux, ainsi qu'au Centre international des droits de la personne et du développement démocratique et aux ressources du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère du Ministère, afin de fournir régulièrement au public des renseignements clés concernant l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine, les options stratégiques, les leçons tirées et les résultats obtenus grâce à des initiatives canadiennes.

RECOMMANDATION 2 :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement :

a) appuie les programmes de l'ONU (Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le programme de l'UNICEF concernant les enfants ayant besoin d'une protection spéciale) afin de fournir des solutions de rechange durables concernant les enfants travailleurs les plus vulnérables;

b) intègre les priorités d'action (selon le rapport *La Situation des enfants dans le monde, 1997*) liées aux « étapes suivantes » de l'UNICEF dans la stratégie canadienne;

c) s'efforce de mettre en oeuvre au niveau national les instruments adéquats de l'ONU concernant les droits de la personne, en particulier l'article 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant;

d) accorde une attention particulière à la question de l'asservissement et de l'oppression des minorités culturelles par une activité diplomatique au sein de l'ONU et d'autres organismes internationaux visant à mettre un terme à l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine.

RECOMMANDATION 3 :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement, pour poursuivre l'action concernant l'exploitation sexuelle des enfants et les enfants soldats dans le contexte d'une stratégie globale sur le travail des enfants, tienne compte des suggestions spécifiques des ONG qui, ayant travaillé directement dans les pays les plus touchés, détiennent une expérience pertinente.

Les suggestions des ONG mises en relief dans le rapport recommandent que le Canada :

a) fasse part de ses préoccupations lors de discussions relatives au commerce avec les pays asiatiques, par exemple dans le contexte de la récente mission d'« Équipe Canada »;

b) élargisse la portée des lois extraterritoriales sur la prostitution enfantine;

c) adopte des mesures de précaution sévères afin d'empêcher toute possibilité de participation des troupes canadiennes de maintien de la paix à l'exploitation sexuelle d'enfants;

d) appuie au moins une norme de l'ONU faisant passer l'âge minimal de conscription à 18 ans;

e) interdise, en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU, l'exportation d'équipement et de techniques militaires à tout pays ou toute faction nationale qui emploie des enfants soldats.

RECOMMANDATION 4 :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement s'efforce d'obtenir, d'ici la fin de la décennie, la ratification par le plus grand nombre possible de pays d'une nouvelle convention de l'OIT visant les formes intolérables d'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine, et qu'il entreprenne des initiatives supplémentaires dans les domaines d'intérêt et de compétence du Canada pour renforcer le travail de collaboration technique de l'OIT, en particulier par le truchement du Programme international pour l'abolition du travail des enfants.

RECOMMANDATION 5 :

Le Sous-comité recommande que le Canada assume un leadership et soulève la question du travail des enfants au sein de l'OEA, de la CEAP, du Commonwealth et de la Francophonie dans le but notamment de trouver les moyens de mettre en place une norme internationale obligatoire, en particulier par l'établissement d'un terrain d'entente entre les pays du Nord et du Sud. Le gouvernement devrait également encourager la réalisation de ce but au sein de l'OCDE et du G7, des forums des pays en développement et d'autres tribunes multilatérales pertinentes.

- a) L'OEA et les Amériques
- b) APEC
- c) COMMONWEALTH
- d) FRANCOPHONIE
- e) G-8
- f) OCDE

RECOMMANDATION 6 :

Le Sous-comité recommande que le Canada exige que les politiques et les activités de prêt des institutions financières internationales n'aient pas de répercussions négatives sur les enfants vulnérables, mais, au contraire, contribuent à faire respecter davantage les normes internationales relatives au travail des enfants (p. ex. article 32 de la Convention des droits de l'enfant) et à promouvoir l'amélioration des conditions de vie des personnes démunies, en particulier des femmes, ainsi que les initiatives viables de développement de l'enfant dans les pays bénéficiaires.

RECOMMANDATION 7 :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement augmente progressivement au-delà de sa cible de 25 p. 100 d'APD, l'aide bilatérale accordée de façon à affecter la plus grande partie de cette aide à la satisfaction des besoins fondamentaux du développement humain durable, en tenant particulièrement compte de ses obligations en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant et des causes et circonstances à l'origine de l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine. De plus, nous recommandons que l'ACDI s'inspire du travail exemplaire accompli par l'Agence norvégienne de développement et d'autres ONG canadiennes, pour intégrer le respect des normes internationales relatives aux droits des enfants à ses méthodes de financement et d'évaluation des projets, ainsi que dans ses négociations d'aide avec d'autres pays.

RECOMMANDATION 8 :

Le Sous-comité recommande que, en conformité avec la stratégie développée à la première recommandation du présent rapport, le Canada cible ses interventions d'aide, afin d'obtenir des résultats efficaces, en portant une attention particulière aux points suivants :

- a) la situation particulière des enfants, des familles et des communautés vulnérables;
- b) la volonté de coopérer à la mise en place de solutions pratiques et la capacité d'apporter des changements (notamment par la défense des enfants et la promotion des droits de la personne);
- c) la viabilité à long terme des projets et l'évaluation comparative des « meilleures pratiques » et leur incidence sur le travail des enfants;
- d) le partage des expériences passées et la capacité de rallier l'appui et la participation accrue du public.

RECOMMANDATION 9 :

Le Sous-comité recommande que le Canada établisse des stratégies pour les divers pays, financées par l'APD affectée à l'élimination de la main-d'oeuvre enfantine, en collaboration étroite avec d'autres donateurs, avec les institutions d'État, les ONG, les syndicats et les entreprises. En outre, le gouvernement devrait cibler certains pays que le Canada peut influencer et avec lesquels il entretient des liens étroits -- en Asie, en Afrique et en Amérique latine -- afin d'évaluer la possibilité d'établir des « pactes » de développement coopératif visant à éliminer l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine. Ces pactes de développement devraient s'appuyer, entre autres, sur les critères qui ont été proposés lors des audiences : réciprocité; processus de surveillance indépendants; préférence donnée aux incitatifs plutôt qu'aux sanctions; promotion de partenariats entre le secteur privé et la société civile.

RECOMMANDATION 10 :

Le Sous-comité recommande que, malgré l'impossibilité, à Singapour en décembre dernier, d'en arriver à l'insertion d'une clause sociale dans les accords de l'OMC, le Canada continue de chercher les moyens possibles d'enchâsser une nouvelle convention de l'OIT interdisant l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine dans les accords commerciaux multilatéraux et les accords de libéralisation économique de manière à obtenir le soutien d'au moins la majorité des gouvernements des pays en développement. À cette fin, le Canada devrait continuer à promouvoir la coopération entre l'OIT et l'OMC sur la question du travail des enfants, et tirer pleinement avantage de l'expérience acquise avec l'ALENA, de ses contacts avec le Commonwealth et la Francophonie, de sa participation à l'ANASE et à la CEAP, etc., pour défendre l'idée selon laquelle les solutions de rechange au travail des enfants

sont non seulement un impératif moral, mais aussi un moyen d'améliorer les relations économiques entre tous les intéressés.

RECOMMANDATION 11 :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement cherche des moyens d'utiliser comme incitatif le tarif de préférence général (TPG), outre les autres mécanismes d'accès au marché et de promotion des échanges, afin d'encourager les pays exportateurs à éliminer l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine. Tout règlement qui restreint le commerce devrait se fonder sur l'observation réciproque des normes internationales reconnues et faire l'objet d'une supervision transparente et d'évaluations des répercussions sur les enfants. Des sanctions ne devraient être envisagées que lorsque les mesures visant à encourager les pays à agir ont échoué, et devraient reposer, dans la mesure du possible, sur la coopération avec les autres pays et avec l'industrie.

RECOMMANDATION 12 :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement encourage la tenue de travaux supplémentaires sur l'établissement de régimes indépendants d'homologation de produits et d'inspection dans les secteurs de biens exportables où l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine est un problème important. Ces régimes devraient comporter des normes claires approuvées par le gouvernement et être établis en collaboration avec le secteur privé et avec la participation d'organismes civils. Nous recommandons aussi que le gouvernement mette à l'essai l'initiative Rugmark au Canada pendant deux ans, après quoi on procéderait à une évaluation indépendante dont les résultats seraient rendus publics comme source d'enseignement supplémentaire et pour orienter les décisions quant à la poursuite de tels programmes.

RECOMMANDATION 13 :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement élabore et publie un ensemble de directives officielles à l'intention des entreprises canadiennes pour ce qui touche l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine, en insistant particulièrement sur des mesures d'incitation à l'adhésion volontaire et à des procédés de vérification reconnus avec l'appui nécessaire du secteur privé, des syndicats, des groupes non gouvernementaux et des citoyens intéressés de tous les âges. Si, après quelques années, une évaluation indépendante permet de conclure qu'un régime volontaire comme celui-là est inefficace, nous recommandons que le gouvernement légifère pour établir les mesures de surveillance et d'exécution qui s'imposent.

RECOMMANDATION 14 :

Le Sous-comité recommande qu'en plus d'établir une politique officielle sur les codes de conduite, le gouvernement favorise la constitution de groupes de travail du secteur privé sur le travail des enfants qui seraient chargés d'explorer et de promouvoir des façons dont les entreprises canadiennes peuvent s'y prendre pour mieux s'attaquer aux problèmes qu'elles rencontrent dans d'autres pays. Ces groupes de travail se pencheraient sur des questions comme la participation canadienne à la négociation d'ententes globales visant à élever les normes dans des secteurs industriels particuliers, la contribution des entreprises au financement conjoint des programmes de remplacement pour les enfants travailleurs et leur famille et la nécessité d'adopter des stratégies qui reposent sur la coopération des partenaires commerciaux, des collectivités locales et d'organisations de la société civile, à l'étranger.

RECOMMANDATION 15 :

Le Sous-comité recommande que le Canada, au moment d'élaborer des stratégies de lutte contre l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine dans des pays précis, tienne tout particulièrement compte des efforts faits dans ces pays pour sensibiliser le public aux droits des enfants et appuie, par tous les moyens possibles, le travail des organisations démocratiques de la société civile qui combattent pour le respect de ces droits dans le domaine juridique, social et économique.

RECOMMANDATION 16 :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement fédéral travaille en collaboration avec les gouvernements provinciaux, les organisations de la société civile et les médias au Canada à organiser une grande campagne d'information publique pour l'élimination de l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine. À cette fin, il devrait examiner des moyens efficaces, notamment par l'intermédiaire de la filière de l'ACDI, de soutenir les organismes non gouvernementaux et d'élargir la participation de la population.

RECOMMANDATION 17 :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement confie au CCCI le mandat de mettre sur pied un groupe de travail jeunesse chargé de donner aux décideurs l'opinion des jeunes du Canada sur la question du travail des enfants. Le gouvernement devrait aussi susciter des projets d'action canadiens concernant les droits fondamentaux des enfants dans le contexte du développement humain durable à l'échelle planétaire et, plus précisément, des objectifs prioritaires comme l'élimination de l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine.

RECOMMANDATION 18 :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement appuie les initiatives jeunesse visant à mettre fin à l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine en utilisant les possibilités qu'offrent les réseaux existants de communication, tels Radio Canada International et les réseaux de communication de l'ONU, et en ayant recours aux programmes existants de stages internationaux pour les jeunes et aux fonds de partenariat. Le Sous-comité recommande de surcroît que le financement de Radio Canada International (RCI) soit effectué sur une base pluriannuelle.

RECOMMANDATION 19 :

En résumé, le Sous-comité recommande que, dans sa réponse globale à son rapport, le gouvernement énonce un plan d'action prévoyant à la fois des mesures immédiates et des mesures à long terme avec l'apport continu du Parlement, entre autres :

- a) formuler le plus rapidement possible une stratégie canadienne cohérente de lutte contre l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine;
- b) multiplier et perfectionner les instruments de participation du public;
- c) appuyer les activités interparlementaires;
- d) présenter en temps opportun au comité intéressé de la Chambre des communes des propositions précises qui pourraient exiger l'adoption d'une loi;
- e) présenter au moins une fois par année à ce comité le bilan des mesures appliquées et des résultats obtenus en ce qui concerne les engagements pris dans sa réponse.