

La bonne gouvernance chez nous et à l'étranger : rapports de gouvernance mondiale en évolution

Robert Wolfe
Professeur agrégé
School of Policy Studies
Université Queen's

Décembre 2002

Le présent rapport faisait partie d'un projet concerté avec Matthew Mendelsohn et Alasdair Roberts; leurs apports seront publiés séparément. Les tableaux d'opinion publique se trouvant à l'annexe ont été préparés par Mendelsohn. Michael Heal s'est avéré un excellent adjoint à la recherche à distance. Il a préparé les tableaux du chapitre 4.

Le présent document a originalement été rédigé pour la Commission du droit du Canada **[non publié]**. Les vues qui y sont exprimées sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles de la Commission du droit du Canada. L'exactitude des renseignements que contient le présent document est la responsabilité exclusive de l'auteur.

Le document n'est disponible que dans la langue de l'auteur (anglais). Pour obtenir une copie du document complet, veuillez communiquer avec l'auteur.

Introduction et résumé

Le thème général du projet de la Commission du droit sur « la gouvernance mondiale » peut être perçu comme une enquête sur un aspect du rôle international du Canada – comment établissons-nous ou devrions-nous établir des lois ayant une incidence sur d'autres pays? Le thème nécessite une enquête sur la façon dont les gens se perçoivent eux-mêmes par rapport aux collectivités locales et internationales. J'ai décidé de mettre l'accent sur le lien qui existe à l'ère de la mondialisation entre la bonne gouvernance chez nous et la bonne gouvernance à l'étranger.

Mon travail comporte un certain nombre de volets. J'ai examiné les questions de la Commission du droit dans le contexte du système commercial mondial, en me penchant notamment sur l'un des thèmes importants des débats actuels sur la gouvernance mondiale, à savoir l'intégration complète des pays en développement.

Le deuxième chapitre présente un argument portant sur la manière d'intégrer l'OMC dans le régime juridique du système commercial. Lorsque les représentants de divers pays ne s'entendent pas sur la politique qu'il convient d'adopter, certains déclarent simplement « rendez-vous à Genève! », c'est-à-dire, rendez-vous au sein de l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les hypothèses centralistes, positivistes et monistes au sujet du droit qui sont inhérentes à une telle réaction offrent un compte rendu inadéquat, d'un point de vue empirique et normatif, de la vie collective au sein du régime commercial. Une solution de rechange fondée sur une théorie juridique constructiviste tient pour acquis que le droit découle des rapports sociaux. Je démontre tout d'abord comment le modèle s'applique à des questions typiques concernant l'OMC, telles que celles de la conformité et du constitutionnalisme. Le modèle mène ensuite à une sensibilisation renouvelée au « compromis du libéralisme intégré » en tant que fondement constitutif de la gouvernance mondiale, une métaphore utile servant à comprendre les rapports entre la démocratie et la règle de droit dans le cadre d'une conception pluraliste de l'OMC. Si le droit a pour tâche principale le maintien de l'action humaine, l'analyse devrait alors mettre l'accent sur les rapports quotidiens diffus au sein du système commercial et non sur la libéralisation à Genève.

Dans le chapitre 3, je traite du contexte actuel au sein de l'OMC, à savoir les négociations aux termes du programme de Doha pour le développement. Lorsque je m'interroge sur l'orientation de l'OMC après son échec à Seattle et le succès qu'elle a connu à Doha, je ne conclus ni à un effondrement imminent

ni à un grand dessein quelconque. Mon analyse des différences entre Doha et Seattle sépare les thèmes apparentés de la procédure inadéquate de l'OMC, du programme de politique commerciale en évolution et du rôle changeant des pays en développement. Le premier thème se rapporte aux efforts visant à *renforcer* l'institution en améliorant la transparence interne et externe. Le deuxième thème a trait aux demandes visant un *approfondissement* des disciplines de l'OMC à l'ère de la mondialisation, lorsque la définition du terme « libéralisation » passe des mesures à la frontière à la réglementation nationale. Le troisième thème se rapporte à l'élargissement de l'OMC, lorsque le contexte comprend des débats sur la signification du terme « développement ». Après avoir examiné ces thèmes, je me prononce sur les perspectives de la Conférence ministérielle de Cancun, là où l'OMC se dirige en toute vraisemblance, ainsi que sur le contenu possible de l'engagement unique du cycle de Doha. Je me sers d'une métaphore pour simplifier une histoire complexe au sujet de la différence entre la négociation en temps différentiel et celle en temps conjoncturel : l'OMC « traverse la rivière en tâtant les pierres ».

Les politiciens estiment qu'il est possible d'affronter la « phobie de la mondialisation » en insistant sur le fait que les négociations commerciales constituent un moyen d'intégrer les valeurs canadiennes dans l'établissement de règles internationales et d'améliorer les normes dans plusieurs domaines qui semblent importants aux yeux des Canadiennes et des Canadiens : l'environnement, la protection sociale et les droits de la personne. Afin de mieux comprendre ces valeurs, nous avons mené un simple sondage d'opinion publique dans le cadre du présent projet. Nous avons conclu (voir les tableaux à l'annexe) que les Canadiennes et les Canadiens appuient la libéralisation du commerce mais qu'ils sont hésitants au sujet de la mondialisation, surtout si celle-ci semble susceptible de miner les institutions prisées de l'État-providence.

En dernier lieu, le chapitre 4 présente un examen empirique de la façon dont les attentes des pays développés ayant une incidence sur l'évolution des règles de l'OMC ont ensuite un effet sur la gouvernance au sein des pays en développement. Mon projet a pour but (par ailleurs inadéquatement atteint, tel que le souligne la conclusion du chapitre 5) la justification d'une théorie politique de rapports de gouvernance mondiale qui soit réellement multilatérale et pluraliste, à savoir une théorie selon laquelle l'État canadien ou des groupes de Canadiens n'imposeraient pas leur conception des rapports de gouvernance à des personnes se trouvant ailleurs. Plutôt qu'adapter les États à l'OMC, comment peut-on mieux adapter l'OMC à ses membres?

Pascal Lamy, le Commissaire européen au Commerce, a un autre point de vue. Plus tôt cette année, il a déclaré ce qui suit : [TRADUCTION] « Si nous

voulons imposer aux pays en développement le respect de nos règles environnementales, sanitaires ou phytosanitaires strictes (et je crois que nous avons le droit et l'obligation de le faire), nous devons, en échange, offrir à leurs produits un meilleur accès efficace à nos marchés – y compris au moyen d'une assistance technique plus ciblée, en vue de les aider à se conformer à nos règlements nationaux sophistiqués¹ ». Les préoccupations de M. Lamy illustrent bien les thèmes de notre projet : les rapports de gouvernance sont en évolution et ce que l'on croit bon chez nous a des répercussions sur ce qui semble être la bonne gouvernance à l'étranger.

Je sais que les organisations de la société civile canadiennes et les citoyens canadiens en règle générale partageraient plusieurs préoccupations de M. Lamy; cependant, je suis d'avis que les méthodes qu'il propose ne sont pas appropriées. Il estime qu'il est acceptable que les pays puissent acheter ou imposer le respect pour leur propre modèle de gouvernance et qu'une assistance technique suffit pour aider les pays en développement à se conformer aux règles de l'Union européenne. Pour des motifs théoriques et pratiques, j'ai des doutes à cet égard. La démocratie requiert un respect mutuel et, d'un point de vue réaliste, il faut trouver des cadres de réglementation dont tous peuvent se servir. S'ils sont convaincus d'avoir tout à fait raison, les Canadiennes et les Canadiens peuvent penser que l'approche de M. Lamy est appropriée; cependant, si l'on se rappelle que le Canada est lui aussi un petit pays auquel on demande souvent d'accepter des règles élaborées par autrui, il se peut que les Canadiennes et les Canadiens préfèrent une approche qui diffère de ce qui constitue effectivement une imposition hégémonique.

La vision de M. Lamy laisse entendre que, pour participer pleinement à la mondialisation, tous les États doivent agir d'une manière similaire, contrairement au **compromis du libéralisme enchâssé**, une métaphore pluraliste qui résume le fondement constitutif du système commercial. La conception d'un compromis énoncée par Ruggie prévoit la recherche *continue* d'une forme d'ordre international conforme aux exigences de la stabilité nationale. Une telle conceptualisation ne présume pas que l'OMC a pour seul but l'efficacité économique mondiale. Le GATT de 1947 constituait un compromis entre la nécessité de mettre fin au commerce administré des années 1930 et le besoin tout aussi important de préserver l'innovation sociale du New Deal. Dans l'ordre de l'après-guerre, la libéralisation du marché mondial était

¹ Pascal Lamy, Commissaire européen au Commerce, « De Doha à Cancun » (discours prononcé devant la Foreign Trade Association, Bruxelles, 5 juin 2002. DN: SPEECH/02/258 Date : 07/06/2002).

enchâssée dans la société nationale, de sorte que la définition du terme « État-providence » pouvait différer d'un pays à l'autre.

Je suis d'avis que le libéralisme enchâssé est une solution de rechange pluraliste à la pensée centraliste, positiviste et moniste que j'illustre avec humour au moyen de l'expression « rendez-vous à Genève ». Il s'agit d'une croyance selon laquelle toutes les lois font partie du droit national, les textes officiels forment la loi et l'OMC a le monopole du droit commercial. La solution de rechange reconnaît que le droit formel canadien peut avoir de plus vastes répercussions à l'ère de l'interdépendance, tout comme les actes quotidiens des Canadiennes et des Canadiens, de leurs organisations de la société civile et de leurs entreprises. Nous sommes tous créateurs de lois; nous ne faisons pas seulement que respecter la loi. Malgré nous, nos actes peuvent avoir des répercussions sur le plan juridique chez des personnes qui sont loin de nous, parce que la loi en question, ou la gouvernance, est enchâssée dans un réseau complexe de rapports. Le modèle de la solution de rechange pluraliste à la pensée caractérisée par l'expression « rendez-vous à Genève » devrait pouvoir concevoir comment des personnes se trouvant à différents endroits peuvent faire leurs propres choix sans empêcher d'autres personnes d'effectuer des choix différents. Une telle solution de rechange dépend d'une vision du droit comme canalisateur de l'interaction humaine autonome plutôt qu'en tant qu'instrument coercitif de personnes intéressées. Dans une telle perspective, je crois que l'approche de M. Lamy est problématique. Ainsi, la question devrait être reformulée : les rapports de gouvernance en évolution minent-ils le compromis du libéralisme enchâssé?

Lorsqu'un bien ou un service se déplace dans le cadre du commerce international, des personnes situées à différents endroits trouvent de nouvelles façons de communiquer. Le commerce international force les gens à se spécialiser davantage; en outre, l'étendue de la spécialisation augmente dans le temps et dans l'espace. Prenons, par exemple, une chaussure de course. Celle-ci peut constituer une série de nouvelles idées et de matériaux complexes. Une entreprise peut acheter le meilleur concept d'une personne travaillant dans un chalet en Ontario, acheter du tissu de haute technologie au Japon, fabriquer le soulier à Shanghai et vendre le produit final en Floride. Autrefois, une personne aurait pu exécuter toutes les fonctions ci-haut; aujourd'hui, la production est fragmentée. La création de chaînes d'approvisionnement mondiales, lesquelles font partie d'une division mondiale du travail et d'une intégration de marché croissante, fragmente aussi la réglementation parce que les composantes discrètes du processus de production sont régies par différentes autorités. Par conséquent, lorsque nous importons un soulier, nous importons aussi les politiques enchâssées dans sa fabrication (par exemple,

fabrication au moyen de la main-d'œuvre enfantine) ou sa conception (ce qui peut soulever des préoccupations quant à la sécurité des produits).

Lorsque la gouvernance est fragmentée de la sorte, les questions concernant les rapports de gouvernance deviennent brûlantes. Si les citoyens désirent participer au processus visant l'obtention d'un consensus sur l'intervention publique, où peuvent-ils trouver de l'information? Si, en tant que consommateurs, ils ne veulent pas acheter un produit fabriqué à l'étranger dans des conditions qui seraient inacceptables chez eux, que peuvent-ils faire, mis à part boycotter le produit ou l'entreprise qui le fabrique? De telles questions donnent lieu à des demandes visant à ce que les organisations internationales telles que l'OMC observent les mêmes principes de droit administratif que les organismes administratifs nationaux et à ce que les règles de l'OMC obligent les organismes administratifs d'autres pays touchant les Canadiennes et les Canadiens à respecter nos pratiques. Cependant, chaque pays a ses propres pratiques.

J'ai décidé de faire enquête sur les tensions qui existent entre la bonne gouvernance chez nous et la bonne gouvernance à l'étranger en me penchant sur la transparence et les organismes de réglementation indépendants dans le cadre de l'OMC, soit deux aspects du droit administratif applicable aux rapports de gouvernance. Je cherche à comprendre les répercussions des accords de l'OMC sur la gouvernance – dans quelle mesure des pays comme le Canada tentent-ils d'extérioriser des modèles pouvant s'appliquer à des rapports de gouvernance qui n'existent pas ou ne peuvent être créés dans des pays en développement? Notre compréhension du droit administratif a-t-il un sens lorsqu'elle est transposée dans un nouveau contexte? Je m'intéresse également à une question démocratique de base, à savoir la capacité des pays en développement à s'engager, que j'examine à la fois dans le cadre des travaux ordinaires de l'OMC et dans le contexte du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, soit le programme de Doha pour le développement. Dans la mesure où des questions autrefois « nationales » dépassent les frontières nationales, les Canadiennes et les Canadiens se voient obligés de penser à la mesure dans laquelle les préoccupations d'autres pays leur importent et à la forme de collaboration qu'ils préfèrent. De telles questions reflètent une série d'hypothèses plus poussées : le système commercial n'est pas simplement un marché économique ou un texte juridique, mais une série de rapports politiques. Les pratiques de quel pays domineront les nouveaux rapports de gouvernance? Les nouveaux accords commerciaux qui répondent aux préoccupations en matière de gouvernance des pays développés ont-ils des répercussions sur les rapports de pouvoir dans les pays en développement?

L'approche habituelle aux problèmes des pays en développement dans le système commercial consiste à se demander s'il faut accorder une attention spéciale et un traitement différencié et, le cas échéant, selon quelles modalités. Or, dans les deux cas, il faut se pencher sur la façon dont les pays en développement s'adaptent au système commercial, soit au moyen d'une exemption de leurs obligations, soit grâce à une assistance technique leur permettant de s'en acquitter. (Pangestu, 2000 aborde très bien le sujet ainsi que le contexte de cette dimension de DOHA). Pour tout le monde, l'OMC est en voie de devenir l'une des institutions centrales de gouvernance. Peu d'aspects de l'action gouvernementale demeurent intouchés par les régimes juridiques établis par l'OMC. Cependant, l'OMC n'est pas un intervenant; il ne s'agit que d'un site. Les règles adoptées à l'OMC découlent tout d'abord de l'interaction quotidienne des participants au sein du système commercial. Les États constituent l'OMC, tout comme celle-ci constitue une politique commerciale nationale légitime. Bien que les gouvernements trouvent difficile d'agir contrairement à leurs obligations devant l'OMC, ces obligations ont été créées et acceptées par les gouvernements, ou à tout le moins, par certains gouvernements. En outre, ces gouvernements étaient sensibles à leurs citoyens (ou à tout le moins, à certains d'entre eux).

On connaît bien les arguments concernant la façon dont la conditionnalité du FMI impose aux pays en développement des modèles de politiques qui peuvent être inappropriés (James, 1998; Pauly, 1999); les arguments selon lesquels les accords de l'OMC pourraient avoir des effets similaires sont moins bien connus. Je ne parle pas des plaintes généralisées voulant que l'OMC défavorise les pauvres (Oxfam, 2002); ce que j'entends, c'est que peu de gens ont bien examiné les répercussions en matière de gouvernance. Hoekman, English et Matoo (2002) précisent ce qui suit : [TRADUCTION] « Les négociations multilatérales sur les politiques non frontalières, les procédures administratives et les régimes juridiques nationaux se sont avérées beaucoup plus complexes que les pourparlers sur l'accès traditionnel aux marchés. Puisqu'il est plus difficile d'échanger des « concessions », on a tendance à mettre l'accent sur l'identification des règles particulières qui devraient être adoptées. Étant donné les écarts de pouvoir économique et de ressources entre les pays, le résultat reflète souvent le statu quo dans les pays à revenu élevé ». Il en résulte deux problèmes. Premièrement, les modèles occidentaux peuvent être inappropriés sur le plan conceptuel, ce dont nous traitons dans le présent rapport. Deuxièmement, Finger et Schuler (2000) ont démontré que l'adoption de nouvelles règles de l'OMC par un pays en développement, que celles-ci soient ou non appropriées sur le plan conceptuel, peut être financièrement irresponsable. Dans un cas, Stegemann (2000, p. 1246) a conclu que [TRADUCTION] « l'Accord [sur les ADPIC] ne requiert que des modifications mineures au sein des régimes de propriété intellectuelle des

États-Unis et d'autres pays développés de l'Occident, tandis que les pays en développement, les nouveaux pays industrialisés et les pays en transition ont dû faire des concessions coûteuses et de grande envergure ».

À quoi sert l'OMC? Un tel problème conceptuel générique comporte des répercussions coûteuses pour les pays en développement. L'OMC sert-elle à accroître les flux commerciaux et la richesse, à favoriser le développement, ou à assurer l'évolution harmonieuse du système commercial? Une réponse qui comprend tous les éléments ci-haut est exacte mais peu utile : l'ordre dans lequel ils apparaissent est important. Les pays en développement peuvent notamment se retrouver dans une situation où on leur demande de prendre des mesures « commerciales » qui n'ont aucun sens au niveau du « développement ». Dans le même ordre d'idées, que vaut le Mécanisme d'examen des politiques commerciales? Joue-t-il simplement un rôle de transparence (en aidant les partenaires commerciaux à comprendre ce qui se passe) ou assume-t-il un rôle d'assistance technique? Il peut assumer les deux à la fois (OMC, 2001a; OMC, 2001b), mais le rôle d'assistance technique vise-t-il à aider le pays a) à s'acquitter de son obligation de transparence b) à mieux comprendre l'OMC au moyen de la préparation du rapport, ou c) à « intégrer » le commerce dans son programme de développement? L'atteinte des objectifs plus limités peut être facilitée par l'OMC, mais le modèle plus ambitieux nécessite la participation active de la Banque mondiale. L'OMC doit-elle assumer le même rôle à l'égard du Canada que celui qu'elle joue par rapport à l'Ouganda? Peut-elle jouer plus d'un rôle à la fois?

Au moment de penser aux secteurs à examiner de façon plus détaillée, je me suis tourné vers les domaines où les changements technologiques et commerciaux modifient l'environnement juridique et institutionnel. Dans les secteurs choisis, les nouvelles règles doivent être examinées dans le double contexte des efforts du système commercial visant à tenir compte de la réglementation nationale et des efforts de la société visant à tenir compte du système commercial. J'ai décidé de choisir un secteur représentant la nouvelle question du commerce des services et un secteur illustrant le commerce des biens. J'ai choisi le commerce des télécommunications aux termes de l'AGCS et les normes de salubrité des aliments prévues par l'Accord sur les normes sanitaires et phytosanitaires - NSP. Outre le Canada, j'ai choisi quatre pays (l'Afrique du Sud, l'Ouganda, le Brésil et la Thaïlande).

En ce qui a trait aux télécommunications, il semblerait que le droit administratif se déplace assez bien. À n'en pas douter, il existe divers degrés de transparence et d'indépendance; cependant, la preuve semble démontrer que trois des quatre pays ont créé un organisme de réglementation indépendant et des garanties sur le plan de la concurrence, en plus de mettre à la disposition du public les exigences en matière de licence et les décisions requises par le

document de référence. Il semble être plus difficile de donner aux consommateurs et producteurs l'occasion d'émettre des commentaires au sujet des règlements proposés et des décisions relatives aux licences. En outre, il subsiste des questions concernant la véritable indépendance de certains organismes de réglementation. Toutefois, dans l'ensemble, la convergence des modèles de gouvernance semble plus facile et plus courante que je ne l'avais prévu.

Cependant, dans le domaine des NSP, la convergence réglementaire est beaucoup moins évidente. Premièrement, le degré de participation internationale des pays en développement est limité par rapport à celui du Canada, pour des motifs tels que des contraintes budgétaires, un manque d'infrastructure et des pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Il en résulte que les pays en développement éprouvent de la difficulté à s'assurer que les règles évoluent de façon compatible, ce qui ne fait qu'accentuer leurs difficultés existantes. Par opposition à la réglementation des télécommunications, laquelle met en jeu de grandes sociétés, les NSP visent une multitude d'industries de petite à grande envergure où les niveaux de gestion varient autant que les produits qu'elles vendent. La réglementation dans un tel environnement pose évidemment plus de problèmes, surtout dans les pays en développement où les vendeurs ambulants sont nombreux et soulèvent de graves préoccupations en matière de salubrité des aliments. Puisqu'ils ne peuvent adopter notre façon de faire dans un proche avenir, il faudra s'efforcer de trouver des façons de régir la salubrité des aliments tout en permettant à tous de s'enrichir.

Pour conclure, j'ai interprété le défi de la Commission du droit de la manière suivante : comment les Canadiennes et les Canadiens devraient-ils concevoir leurs propres rapports de gouvernance dans un contexte mondial? J'ai tenté d'imaginer comment les Canadiennes et les Canadiens pourraient collaborer avec l'OMC pour contribuer à l'évolution de structures juridiques leur permettant, ainsi qu'aux personnes dans les pays en développement, de vivre le genre de vie qui leur plaît. Une approche pluraliste par rapport à l'OMC (ou tout autre site d'interaction humaine) a pour but de concevoir comment des personnes se trouvant à différents endroits peuvent effectuer leurs propres choix sans pour autant empêcher d'autres personnes d'effectuer des choix différents. Si le libéralisme enchâssé est réciproque, il faut une cohérence entre la façon dont nous imaginons la bonne gouvernance chez nous et la façon dont nous l'imaginons à l'étranger.

Nous devons reconnaître que le droit découle de l'interaction humaine : de plus en plus, notre droit proviendra de l'interaction dans des lieux qui ne sont pas particulièrement « canadiens », de sorte que nous ne deviendrons pas nécessairement des citoyens mondiaux. La citoyenneté prend appui sur la collectivité. Le droit canadien peut le mieux desservir les citoyens canadiens

qui ont une perspective mondiale en s'assurant que ce que nous voulons pour nous-mêmes (par exemple, relativement à notre administration) correspond à ce que nous voulons pour autrui. Nous pouvons insister sur la « moralité interne » du droit mondial abordé au chapitre 2 et chercher à élargir la collectivité morale, soit le message que Fuller tire de la parabole du bon samaritain – nos voisins ne devraient pas être définis uniquement selon la proximité territoriale ou les intérêts partagés, mais plutôt selon les aspirations partagées. Cependant, en adoptant une telle perspective cosmopolite, nous devrions, en tant que Canadiennes et Canadiens, agir avec prudence pour nous assurer qu'au moment d'être responsable de notre propre droit, nous ne nous servions pas du pouvoir coercitif d'accès à nos marchés pour restreindre les choix en matière de gouvernance que des personnes se trouvant ailleurs effectueront pour elles-mêmes.

Un pays ne peut participer efficacement à l'OMC qu'en ayant une administration publique ouverte, transparente et efficace fondée sur un processus de consultation général. La plupart des pays en développement éprouvent de la difficulté à élaborer des politiques efficaces, ce qui limite leur intégration dans l'économie mondiale plus que toute règle en provenance de l'OMC. Celle-ci est conçue pour les démocraties, mais la démocratie entre États peut miner ou appuyer la démocratie au sein des États – et vice versa. Si, en matière de réglementation, l'OMC imposait des idées étrangères et contraires à ce qui découlait de l'interaction locale, elle risquerait de nuire au développement de la démocratie. Les Canadiennes et les Canadiens devraient agir avec prudence au moment d'imaginer les exigences de la bonne gouvernance à l'étranger.

Néanmoins, la transparence n'est pas simplement essentielle; il s'agit d'un bien en soi qui témoigne de la qualité de la gouvernance. La façon dont l'OMC accomplit son travail constitue une partie essentielle de la gouvernance mondiale démocratique. Tous les membres doivent être en mesure d'y participer et le public doit se sentir visé par le processus. Les négociateurs ne peuvent trouver une règle appropriée s'ils n'obtiennent pas la participation de ceux qui devront la respecter. Ceux qui ne la comprennent pas ou ceux dont la participation n'a pas été demandée sont peu susceptibles d'être aptes ou disposés à observer la règle dans leur vie quotidienne. Puisque, dans l'hypothèse la plus optimiste, le droit de l'OMC crée à l'intention des participants au sein du système commercial des lignes directrices plutôt que des ordres, et parce que ce droit n'est pas vraiment « susceptible d'être appliqué », il pourrait être inutile de consacrer du temps, lors des négociations, à des nouvelles règles que les participants ne comprennent pas.

Sur le plan des politiques, le présent rapport conclut que le Canada ne devrait pas nourrir de grands desseins à l'OMC; nous devrions plutôt continuer

à percevoir le système commercial en tant que cadre de travail applicable à tous et compatible avec les compromis du libéralisme enchâssé. La métaphore « traverser la rivière en tâtant les pierres » vise à rappeler que le droit se forme lentement, grâce à une interaction, et que les sources importantes du droit de l'OMC ne se trouvent pas à Genève.

Mes études de cas démontrent qu'il est difficile de tirer des conclusions générales au sujet des régimes de droit administratif. Dans le domaine des télécommunications, où les participants sont peu nombreux et les enjeux importants, l'indépendance et la transparence sont de plus en plus courantes. Dans le domaine de la salubrité des aliments, où il y a des millions de participants et où les ressources affectées à la réglementation peuvent être limitées, il peut être difficile de répondre aux normes internationales et encore plus difficile de satisfaire aux normes canadiennes. On sait bien que le cycle de l'Uruguay a imposé aux pays en développement l'obligation de mettre en œuvre de nouveaux cadres de réglementation dont le coût pourrait excéder la valeur. On comprend moins bien que les cadres peuvent être inappropriés. En termes concrets, comment le cadre normatif créé par l'ACIA interagit-il avec le droit administratif local? Afin d'aborder une telle question concernant l'internormativité, nous devons en savoir davantage au sujet des régimes de droit administratif dans les pays en développement. De telles études nous aideraient aussi à comprendre les différences entre les élites qui ne veulent pas s'acquitter des obligations devant l'OMC et les sociétés qui ne peuvent s'adapter rapidement aux modèles étrangers. Nous devrions aussi nous intéresser à l'internormativité entre les régimes internationaux, également appelée « cohérence ». Quels principes serviront à établir les questions à faire examiner par l'OMC et celles à attribuer à l'OIT?

L'OMC ne peut régir le monde entier et imposer sa volonté aux organismes de réglementation. Pascal Lamy a tort de vouloir en tenter l'expérience et de penser que le problème ne se rapporte qu'aux transferts de ressources. Pour mieux réaliser la quadrature du cercle qu'il identifie, il faudra chercher d'autres documents de référence, ce qui revient à chercher un moyen de penser à la façon dont les bons principes de droit administratif s'appliquent dans un domaine particulier, et le faire dans un langage que comprennent les organismes de réglementation dans ce domaine.

Contrairement au centralisme, l'approche du pluralisme juridique conçoit le système commercial comme un espace politique où les États, en tant qu'acteurs (le domaine traditionnel de la théorie des relations internationales et du droit international) sont secondés notamment par des organisations internationales, des entreprises et des ONG. L'État n'est pas la seule source de droit et le maintien de la règle de droit ne nécessite pas la création d'un ordre supranational uniforme. Par conséquent, contrairement aux principes du

positivisme, il n'est jamais facile de connaître l'état du droit a priori dans un contexte donné, mais un traité écrit n'est pas déterminant. Par ailleurs, contrairement aux principes du monisme, l'OMC n'a pas le monopole du droit dans son domaine. Il n'est pas utile de définir le droit de l'OMC selon ses textes ou son évolution d'après les différends, puisque cela reviendrait à la définir en fonction des manquements et non de l'adhérence à son ordre normatif. Le droit de l'OMC devrait plutôt être perçu comme la grammaire du système commercial, sans laquelle les participants ne peuvent se comprendre. La réforme du droit a pour tâche de s'assurer que tous peuvent déployer une telle grammaire.

Les personnes œuvrant dans le domaine des télécommunications s'identifient elles-mêmes dans le document de référence. Celui-ci permet aux pays de mettre en œuvre le nouveau cadre de travail à leur manière tout en établissant une base leur permettant de discuter de leurs obligations mutuelles. L'objectif consiste à s'assurer que les régimes de droit administratif satisfassent à certaines normes de compatibilité multilatérale, et non qu'ils soient identiques. Il est important de trouver des moyens permettant aux régimes de droit administratif ougandais et canadien d'interagir l'un avec l'autre. Dans certains domaines nationaux, quels sont les principes que nous voudrions défendre? Les Canadiennes et les Canadiens ne peuvent défendre encore pendant longtemps les éléments essentiels de notre système de santé ou d'éducation et encore moins notre conception étrange des « industries culturelles ». Toutefois, nous pouvons défendre nos principes essentiels. La défense de notre administration est conforme à nos valeurs et au libéralisme enchâssé. Cette recherche d'une grammaire juridique que les Canadiennes et les Canadiens reconnaîtront et que les Ougandaises et les Ougandais pourront déployer ne donnera pas lieu à des normes hiérarchiques ni à des institutions qui sont nécessairement « responsables » uniquement devant les Canadiennes et les Canadiens; il s'agit cependant d'une manière de viser la bonne gouvernance chez nous et à l'étranger.

Bibliographie

Harry W. Arthurs, *'Without the Law': Administrative Justice and Legal Pluralism in Nineteenth-Century England*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Thomas Carothers, « The Rule of Law Revival » (1998), 77(2) *Foreign Affairs* (mars/avril 1998) aux pp. 95-106.

J. Michael Finger et Philip Schuler, « Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge » (2000), 23(4) *World Economy* (avril 2000), aux pp. 511-525.

Bernard M. Hoekman, Philip English et Aaditya Mattoo, éd., *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Washington, World Bank, 2002.

Allan C. Hutchinson et Patrick Monahan, « Democracy and the Rule of Law » dans Allan C. Hutchinson et Patrick Monahan, éd., *The Rule of law: ideal or ideology*, Toronto, Carswell, 1987 aux pp. 97-123.

Harold James, « From Grandmotherliness to Governance: The Evolution of IMF Conditionality » (1998), 35(4) *Finance and Development* (décembre 1998) aux pp. 44-48.

Oxfam, *Rigged Rules and Double Standards: trade, globalisation, and the fight against poverty*, London?, Oxfam, 2002.

Mari Pangestu, « Special and Differential Treatment in the Millennium: Special for Whom and How Different? » (2000), 23(9) *The World Economy* (septembre 2000) aux pp.1285-1302.

Louis W. Pauly, « Good governance and bad policy: the perils of international organizational overextension » (1999), 6(4) *Review of International Political Economy* (hiver 1999) aux pp. 401-425.

Ernst Ulrich Petersmann, « How to Promote the International Rule of Law? Contributions by the World Trade Organization Appellate Review System » (1998), 1(1) *Journal of International Economic Law* aux pp. 25-48.

Boaventura de Sousa Santos, « Law and Democracy: (Mis)trusting the Global Reform of Courts » dans Jane Jenson et Boaventura de Sousa Santos, éd., *Globalizing Institutions: Case Studies in Regulation and Innovation*, London, Ashgate Publishing, 2000 aux pp. 253-284.

Klaus Stegemann, « The Integration of Intellectual Property Rights into the WTO System » (2000), 23(9) *The World Economy* (septembre 2000) aux pp. 1237-1269.

OMC, « Les principes fondamentaux de l'OMC : le traitement national, le traitement de la nation la plus favorisée et la transparence », Organisation mondiale du commerce, WT/WGTCP/W/114 (14 avril 1999) [OMC (1999)].

OMC, « Réunion de haut niveau sur les mesures intégrées en faveur du développement du commerce des pays les moins avancés », Organisation mondiale du commerce, WT/COMTD/LDC/W/22 (15 octobre 2001) [OMC (2001a)].

OMC, « Intégration institutionnelle des pays les moins avancés dans le système commercial multilatéral », Organisation mondiale du commerce, WT/LDC/SWG/IF/16/Rev.1 (20 avril 2001) [OMC (2001b)].