

COMMISSION DU DROIT DU CANADA

LAW COMMISSION OF CANADA

LA GOUVERNANCE AU-DELÀ DES FRONTIÈRES

DOCUMENT DE RÉFLEXION

Mai 2004

Table des matières

I. INTRODUCTION	4
A. Signification de « mondialisation »	6
B. Signification de « gouvernance »	7
II. MONDIALISATION ET GOUVERNANCE	7
A. Vers un système multi-acteurs et multi-niveaux	7
B. Comment gérer un tel système	9
III. IMPACT DE LA MONDIALISATION (PRESSIONS EXTERNES) SUR LE CANADA	11
A. Multiples effets de la mondialisation	11
B. La question de la souveraineté	13
IV. IMPACT DU CANADA SUR LE MONDE	14
A. Acteurs canadiens qui ont un impact sur le monde	15
B. Gouvernance des activités qui ont un impact sur les autres pays	17
V. CONCLUSION	19
A. Une nouvelle façon de penser : Évaluation de l'impact – La notion des biens publics à l'échelle mondiale	20
B. Une nouvelle façon d'exploiter : Intégration	20
C. Une nouvelle façon de communiquer : Suivi et responsabilisation	21



LA GOUVERNANCE AU-DELÀ DES FRONTIÈRES

DOCUMENT DE RÉFLEXION

Le 26 mai 2004

La Commission du Droit du Canada a pour mission d'engager les Canadiennes et les Canadiens dans le renouvellement du droit. Elle constate que le phénomène de mondialisation a un impact sur chacun des secteurs visés par ses projets de réforme et envisage apprécier ce phénomène dans une perspective de réforme du droit.

Cet intérêt s'inscrit dans le prolongement de différents projets qu'elle a parrainés, notamment en 2001 sur « *Governing for the World* » et plus récemment sur la citoyenneté ainsi que la responsabilité sociale des entreprises. Depuis 2002, la Commission assiste aux réunions d'équipe organisées par The Institute on Globalization and the Human Condition de l'Université McMaster dans le cadre du projet sur la mondialisation et l'autonomie financé par le CRSH, l'Université McMaster et l'Université de Toronto. De plus, la Commission débute un projet en partenariat avec le Conference Board du Canada sur la gouvernance de la responsabilité sociale des entreprises.

Le présent projet sur la gouvernance de la mondialisation en est à ses débuts. La réunion d'experts à qui le présent document d'étude est remis en constitue le point de départ. Les commentaires recueillis serviront à identifier des recherches additionnelles et à préparer un document de discussion destiné à engager un plus grand nombre de personnes dans le processus de réforme, puis des recommandations adressées au Parlement.

I. INTRODUCTION

La vie au Canada est constamment influencée par les événements et les mesures prises au-delà des frontières canadiennes. Par moments, il semble que les frontières ont disparu. Par exemple, lorsqu'un organe international élabore des poids et des mesures normalisés pour l'emballage, nos boîtes de céréales doivent les refléter; lorsqu'un nouveau virus apparaît quelque part dans le monde, les voyageurs en provenance et à destination du Canada peuvent être exposés à ce virus; lorsque les sociétés multinationales installent leurs sièges sociaux, leurs installations de fabrication et leurs secteurs de ventes sont situés dans différents pays. À d'autres moments, il semble que les frontières se déplacent, c'est-à-dire que les frontières nationales passent à des frontières régionales ou locales. À d'autres moments encore, on a l'impression que les frontières nationales se renforcent à la suite de menaces externes telles que la violence ou les maladies d'autres pays. Les groupes cherchant à protéger leurs coutumes, valeurs, traditions ou leur identité se fixent souvent des frontières. Il est également possible de créer indirectement des frontières au moyen de l'exclusion, p. ex., les discussions par Internet qui empêchent un personne qui n'est pas dotée de cette technologie d'y participer.

Le phénomène de la mondialisation n'a rien de nouveau. Au cours de l'histoire du Canada, les frontières ont toujours été présentes et sont continuellement passées de frontières passives à des frontières rigides. Les pays, les particuliers et les entreprises échangent officiellement ou officieusement des biens et des services depuis très longtemps. Les universitaires débattent de la question de savoir si la vague de mondialisation qui déferle à l'heure actuelle est différente de ce que l'on connaît depuis des millénaires. Bon nombre de facteurs ont contribué à changer la façon dont notre société est gouvernée. Depuis le début du XX^e siècle, on considère les gouvernements nationaux comme des acteurs privilégiés de création de lois et de politiques. Le concept de souveraineté décrit la capacité des gouvernements à contrôler leurs politiques et à fournir un cadre pour le droit au pays.

Depuis les dernières décennies, d'autres acteurs se sont taillés une place. Depuis la création des Nations Unies, les gouvernements ont transféré des pouvoirs de gouvernance

aux organisations internationales. La diffusion de la technologie partout dans le monde a permis aux personnes et aux entités de communiquer entre eux en utilisant des moyens jamais utilisés auparavant. Ainsi, la taille et l'influence des entreprises privées, des syndicats, des groupes de revendication et d'autres organisations de la société civile ont pris beaucoup d'ampleur et les mesures qu'ils prennent ont un impact important sur la vie des Canadiens et des Canadiennes. De plus, le grand public a accès à plus d'information sur les événements qui se passent dans la vie d'autres citoyens autour du monde. Parallèlement, tous les ordres de gouvernements participent directement à des accords et à des échanges avec des entités d'autres pays. Même si l'on continue à considérer le gouvernement fédéral comme l'organisme principal de gouvernance des frontières terrestres canadiennes, les mesures que prennent d'autres acteurs suggèrent peut-être une nouvelle conception de la souveraineté.

Malgré cette constante interaction avec d'autres organisations autour du monde, bon nombre de décideurs et d'intervenants continuent à tenir compte des frontières étatiques et font la distinction entre le droit et les politiques nationales et internationales. Dans le document de réflexion, on demande si cette approche envers le droit et les politiques reflètent la réalité des interactions internationales.

- Nos concepts de droit et de politique sociale sont-ils appropriés pour répondre aux réalités de la mondialisation?
- Le concept de souveraineté est-il encore pertinent?
- Le langage utilisé pour définir les questions de politique publique est-il adéquat?
- Disposons-nous d'outils adéquats pour mesurer l'impact de nos décisions et des mesures que nous prenons tant sur le plan national que sur le plan international?
- Existe-t-il de nouveaux outils ou instruments de gouvernance qui favoriseraient une approche systématique visant à déterminer l'impact des mesures canadiennes sur le monde ainsi que l'impact des mesures internationales sur le Canada de façon à accroître la démocratie et la responsabilité à l'échelle nationale et internationale?

Voilà certaines questions que soulève la Commission du droit.

Le document de réflexion expose différentes façons dont les mesures internationales (ou des gouvernements étrangers) peuvent avoir un impact dans notre pays ainsi que les façons dont les mesures prises au Canada ou qui sont prises par des Canadiens peuvent avoir une incidence sur les autres. Il examine ensuite s'il est possible de définir les valeurs qui orienteraient les décideurs sur ces questions. Enfin, le document traite d'approches de gouvernance possibles pour répondre aux nouveaux rôles des acteurs et à l'évolution de la nature des frontières. Avant d'examiner ces questions, le document traite de la signification de la mondialisation et de la gouvernance.

QUESTIONS :

- L'optique du document est-elle juste?
- Posons-nous les bonnes questions?
- L'approche de « l'impact de la mondialisation sur le Canada » et de « l'impact du Canada sur le monde » est-elle une façon appropriée de présenter les questions et d'y répondre?

A. Signification de « mondialisation »

On a souvent recours au terme « mondialisation » pour décrire beaucoup de phénomènes. On l'utilise dans différents contextes pour désigner, entre autres, l'accroissement de la connectivité technologique, l'essor du capitalisme, la migration des populations ou l'accroissement du commerce des biens et des services et de l'échange de capital. Aux fins du présent document, le terme « mondialisation » désigne l'interdépendance entre les facteurs nationaux et internationaux sur les questions de politique auxquelles fait face la société. La Commission du droit s'intéresse à explorer la façon dont nos concepts de droit correspondent à cette interdépendance, c'est-à-dire où les questions nationales et internationales se confondent.

QUESTIONS :

- S'agit-il d'une définition appropriée pour le terme « mondialisation »? Englobe-t-elle tous les éléments nécessaires? Peut-on l'améliorer?

B. Signification de « gouvernance »

Selon la Commission du droit du Canada, une bonne gouvernance représente un processus de prise de décisions efficace dans un cadre de transparence et de responsabilisation. Le processus de gouvernance signifie que les responsables de la gouvernance doivent prendre en considération les intérêts des intervenants et assumer la responsabilité lors de la prise de décisions. Les Nations Unies ont fourni une liste des caractéristiques d'une bonne gouvernance: participation, transparence, adaptation aux besoins, consensus, équité, efficacité, efficience, responsabilisation et vision stratégique. La Commission du droit examine ces facteurs dans le cadre de la prise de décisions publique et des institutions gouvernementales.

II. MONDIALISATION ET GOUVERNANCE

La Commission du droit aborde la mondialisation dans une perspective de gouvernance. Son analyse est d'intérêt car la mondialisation est un processus dont l'importance ne cesse de croître. À bien des égards, elle bouleverse les concepts traditionnels de gouvernance. Cette section fournit quelque pistes de réflexion destinées à engager la discussion.

A. Vers un système multi-acteurs et multi-niveaux

La mondialisation accroît l'importance d'acteurs qui affectent le rôle traditionnel de l'État en tant qu'acteur principal de la gouvernance. En effet, la mondialisation affecte le rôle et les relations entre pays, et diminue les idéaux traditionnels de la souveraineté absolue. Progressivement, la mondialisation fait apparaître un système avec de « multiples acteurs » par rapport à un « système interétatique ». Dans ce système multi-

acteurs, l'État central détient moins de pouvoirs de gouvernance par rapport aux pouvoirs décentralisés, aux institutions internationales, aux entreprises et à la société civile.

Le Canada n'est pas indifférent à ce phénomène.

Autorités décentralisées

Le gouvernement fédéral qui est responsable de la signature de traités internationaux voit les autorités provinciales et locales jouer un rôle de plus en plus important au niveau international. Ces autorités par exemple multiplient les ententes de coopération entre elles et deviennent des acteurs actifs de la vie internationale.

Institutions internationales

Autres acteurs importants, les institutions intergouvernementales internationales. Le Canada participe à de nombreuses d'entre elles. Elles jouissent de compétences dans des secteurs d'activités qui autrefois étaient du ressort exclusif des États. Par ce transfert de compétences, le Canada voit sa liberté d'action réduite notamment dans les secteurs économiques (ex. : OMC), politiques (ex. : ONU), sociaux (ex. : OIT), sanitaires (ex. : OMS) et militaires (ex. : OTAN).

Entreprises et acteurs corporatifs

Quant aux entreprises dont le poids ne cesse de croître, elles sont principalement motivées par la recherche des meilleures conditions de valorisation de leurs avoirs. Cette recherche, qui peut les conduire à s'implanter à l'étranger et à utiliser des biens et de la main d'œuvre étrangère, exerce une influence considérable sur les gouvernements tant canadien qu'étrangers. D'importantes entreprises présentes en exploitation dans de nombreux pays appliquent des normes pour les pratiques de travail, la rémunération, les droits de la personne et les incidences environnementales qui peuvent être conformes ou non aux lois des pays d'origine ou des pays d'exploitation. Leurs pratiques peuvent refléter des normes plus ou moins élevées que celles imposées par les gouvernements

étrangers. L'influence que ces entreprises exercent sur l'économie peut leur donner un énorme pouvoir sur la vie des résidents.

Organisations non gouvernementales

Enfin, les ONG, de mieux en mieux organisées au niveau planétaire, se font le porte parole de la société civile internationale et agissent sur les opinions publiques canadiennes et internationales sur un nombre important de sujets de politique économique et sociale.

B. Comment gérer un tel système

Face au phénomène de mondialisation et au rôle joué par ces acteurs ainsi qu'aux normes qui découlent de leurs activités, les Canadiens semblent divisés sur les réponses à apporter. Ils sont également divisés sur l'appréciation des effets positifs et négatifs de la mondialisation sur leur vie quotidienne et sur la société en général.

Certains mettent l'accent sur les effets positifs de la mondialisation par l'ouverture des frontières, le plus grand choix pour le consommateur et un plus grand échange d'idées et de connaissance de l'autre. D'autres toutefois ne perçoivent que les effets négatifs comme le déclin de l'État nation, les tensions sociales, l'homogénéité forcée du droit, la perte de l'identité et l'accroissement du terrorisme, des activités criminelles, des maladies et de l'instabilité économique. Plusieurs Canadiens disent être victimes de la mondialisation, car ils se sentent liés par des décisions prises en dehors du pays et sur lesquelles ils n'ont que pas ou peu d'influence. Ils se disent également impuissants face à l'action des autres qui affectent notamment la qualité de l'environnement, les disparités entre riches et pauvres, la paix et la sécurité dans le monde.

Qu'ils soient altermondialistes ou défenseurs de l'économie de marché, leurs réponses peuvent se poser en termes de gouvernance de la mondialisation et du rôle des différents acteurs et des normes qu'elles engendrent.

En 2001, la moitié de la population canadienne croyait que le Canada avait l'obligation morale d'aider les gens en situation de guerre, de catastrophe naturelle ou de pauvreté. Toutefois, un autre sondage dans lequel on compare bon nombre de priorités, les Canadiens et les Canadiennes croyaient que le Canada devait appliquer des normes environnementales communes, renforcer l'économie canadienne, s'assurer que le Canada peut limiter les importations pour protéger les emplois et prêter main forte aux entreprises plutôt que réduire l'écart entre les pays riches et pauvres. Centre de recherche et d'information sur le Canada. Le Canada et les affaires internationales : résultats du sondage du CRIC (Ottawa : CRIC, juillet 2001) et Matthew Mendelsohn, Alasdair Roberts et Robert Wolfe. La bonne gouvernance chez nous et à l'étranger : rapport de gouvernance mondiale et en évolution (Commission du droit du Canada, Ottawa, décembre 2002).

QUESTIONS :

- Existe-t-il d'autres facteurs qui affectent la gouvernance dans un contexte de mondialisation qu'il conviendrait d'aborder?
- Sera-t-il utile d'approfondir les différents éléments abordés ci-dessus portant notamment sur les manifestations du phénomène de mondialisation et la description des acteurs canadiens?
- Existe-t-il des contrepois adaptés à la gouvernance dans un contexte de mondialisation?
- Est-ce que la Commission du droit devrait aborder d'autres questions?

Compte tenu de la diversité et de l'hétérogénéité des acteurs, des normes et des différentes façons d'aborder la question de gouvernance dans un contexte de mondialisation, la Commission du droit envisage à ce stade de concentrer son regard sur les principaux acteurs canadiens (ex. : gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux, communautés autochtones et entreprises et société civile canadienne) et les normes qu'ils engendrent sous le double aspect de l'impact de la mondialisation sur le Canada (III), et de l'impact du Canada sur le monde (IV).

III. IMPACT DE LA MONDIALISATION (PRESSIONS EXTERNES) SUR LE CANADA

Pour un pays comme le Canada, qui a pour voisin les États-Unis et dont l'économie et la société sont très ouvertes sur le monde, la mondialisation fait sentir ses effets sur la vie quotidienne de la majorité des canadiens.

A. Multiples effets de la mondialisation

Ces manifestations prennent différentes formes selon les acteurs :

Institutions et accords internationaux

- Les accords internationaux et les actions des institutions internationales limitent l'autonomie des pouvoirs publics canadiens, tout en donnant en contrepartie une influence sur les politiques des autres pays participants;
- Plus du tiers des lois adoptées par le parlement fédéral canadien découlent de l'application d'accords internationaux;
- Le gouvernement fédéral représente le pays lors de réunions multilatérales organisées par des organisations internationales telles que les Nations Unies, l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation panaméricaine de la santé, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et autres. Ces réunions traitent de différents sujets allant du développement international aux mesures de sécurité en passant par le libre-échange et les normes des produits médicaux. De concert avec Affaires Étrangères Canada et Commerce International Canada, bon nombre de ministères peuvent participer aux négociations et aux accords;
- Dans certains secteurs munis de mécanismes de surveillance, la prise de décisions est confiée aux groupes d'experts internationaux. La plupart des gens considèrent ce changement vers la normalisation comme une contribution à un cadre de réglementation plus efficace et rentable. Toutefois, il y a d'autres personnes qui craignent que ce changement puisse limiter excessivement la « souveraineté » des gouvernements étrangers lorsqu'ils traitent des questions conformément aux désirs de leurs citoyens. Certains craignent également que l'harmonisation

empêche la créativité ou entrave la souplesse ou l'adaptabilité aux facteurs locaux. Enfin, en raison de la répartition du pouvoir entre les pays et de la participation limitée des citoyens, beaucoup de personnes soutiennent que les règles établies à l'échelle internationale ne sont pas légitimes;

- Le besoin d'assurer une plus grande légitimité, efficacité et responsabilisation concernant l'élaboration de politiques à l'échelle internationale est d'importance primordiale. La réforme des Nations Unies fait partie de ce besoin. La question de la consolidation des instances internationales afin d'assurer une plus grande démocratisation et légitimité dépasse les objectifs du présent document, mais elle préoccupe quand même les Canadiens et les Canadiennes et fait l'objet d'un travail actuel des Affaires Étrangères Canada.

Actes de gouvernements étrangers

- Plusieurs lois étrangères, notamment américaines, sont d'application extraterritoriale et s'appliquent aux sociétés et citoyens canadiens (p. ex., le besoin d'exiger une identification plus détaillée avant de voyager et la *Loi Helms-Burton*. La législation américaine voulait empêcher les personnes et les entreprises étrangères de faire affaire avec Cuba);
- Des règles de juridiction des tribunaux étrangers donnent compétence à ces tribunaux pour entendre des litiges impliquant des sociétés et individus canadiens qui ont très peu ou pas de liens avec le territoire du ressort de leur juridiction;
- La politique monétaire américaine, et d'une certaine façon, européenne, affecte la valeur du dollar canadien et la politique monétaire canadienne;
- Les flux de pollution issus de l'activité industrielle et économique de pays étrangers affectent les ressources et l'environnement canadiens.

Entreprises étrangères

- Plusieurs sociétés étrangères cherchent à obtenir un meilleur accès pour leurs produits et services sur le marché canadien, l'élimination de toute barrière commerciale, et une protection accrue notamment de leurs investissements, l'obtention de subventions, etc.;

- De nombreuses sociétés étrangères et canadiennes utilisent, pour régler leurs différends, la médiation et l'arbitrage d'institutions privées plutôt que les tribunaux ;

ONG

- Des ONG comme ISO adoptent des normes internationales auxquelles certaines lois canadiennes font référence et qui affectent la réglementation des produits et services canadiens;
- Certaines ONG s'organisent de façon planétaire et exercent une influence sur les opinions publiques internationales et les décideurs.

QUESTIONS :

- Cette liste est incomplète et imparfaite. Comment pourrait-elle être améliorée pour illustrer l'impact de la mondialisation sur le Canada dans une perspective de gouvernance?
- Existe-t-il d'autres éléments qui résultent de la mondialisation et ont un impact sur la société canadienne?

B. La question de la souveraineté

La première question que ces illustrations sur l'impact du monde sur le Canada font ressortir est celle de la souveraineté. Le débat sur cette question est bien d'actualité, notamment dans la recherche de la « réglementation intelligente » et du désir de préserver la diversité culturelle, etc.

Bien que difficile à définir, il est utile de rappeler que, dans sa définition juridique classique, la souveraineté est le pouvoir suprême de l'État sur son territoire et ses habitants à l'intérieur, et l'indépendance de toute autorité étrangère à l'extérieur. Toutefois, il apparaît évident que la souveraineté absolue n'a jamais véritablement existé

et qu'au fil du temps, elle s'est vu soumettre à de plus en plus de conditions et de contraintes.

Dans ce contexte, la souveraineté peut être vue comme l'exercice d'un ensemble de compétences, c'est-à-dire de pouvoirs dont le contenu et les modalités d'exercice sont définis par le droit international. Sur le plan juridique, la souveraineté a ainsi un contenu variable : par exemple, chaque fois qu'un État conclut un traité avec un autre État, il renonce à certains droits, accepte certaines obligations et limite par là même l'étendue de ses compétences; même s'il obtient corrélativement que l'autre partie lui accorde elle aussi certains droits et accepte envers lui certaines obligations.

QUESTIONS :

- Est-ce que le concept de souveraineté est suffisant pour soutenir et articuler les aspirations que les Canadiens ont lorsqu'ils évoquent le principe de souveraineté?
- Comment les compétences devraient-elles être exercées? Cette question évoque les éléments de transparence, de consultation et d'influence des Canadiens, et de mode de coopération interétatique – transfert de compétences, harmonisation, reconnaissance mutuelle ou coordination.
- Quelles valeurs devraient-elles défendre et promouvoir? Cette question évoque le degré d'autonomie territoriale, économique et sociale recherché.

IV. IMPACT DU CANADA SUR LE MONDE

Les gens traversent non seulement les frontières en voyageant et en immigrant, mais ils se préoccupent également des besoins des personnes au-delà des frontières nationales. À un moment où le monde devient de plus en plus connecté et interdépendant, les actions des gouvernements canadiens, y compris les mesures internes et les positions de principes au niveau international, pourraient avoir un impact sur les autres pays.

Selon des sondages, les Canadiens et les Canadiennes sont indécis : certains veulent conserver la capacité du Canada à établir ses propres lois et politiques dans certains

domaines et d'autres veulent que le Canada prête main forte à d'autres pays, surtout ceux en développement.

Lorsqu'on les interroge, 78 % des Canadiens et des Canadiennes croient que le gouvernement devrait retenir les contrats des entreprises canadiennes à l'étranger qui ne respectent pas les lois environnementales et du travail des autres pays. Parmi les interrogés, 54 % croient que les Canadiens et les Canadiennes qui boycottent ces entreprises ont raison de le faire. Matthew Mendelsohn, Alasdair Roberts et Robert Wolfe. La bonne gouvernance chez nous et à l'étranger : rapports de gouvernance mondiale en évolution (Commission du droit du Canada, Ottawa, décembre 2002).

A. Acteurs canadiens qui ont un impact sur le monde

Bon nombre d'acteurs canadiens participent à des activités qui peuvent avoir un impact sur d'autres pays.

Gouvernements

- Qu'ils soient fédéraux, provinciaux ou territoriaux, le droit ou les politiques axées sur des questions nationales peuvent avoir un impact sur d'autres pays. Par exemple, si l'on cherche des immigrants pour bénéficier de leurs connaissances spécialisées et de leurs qualifications professionnelles, un «exode des cerveaux» peut se produire pour d'autres pays. Un autre exemple est l'élimination des déchets et des subventions d'industrie.
- Certaines lois ont une application extraterritoriale, notamment dans le cas de la poursuite de Canadiens ou de Canadiennes qui exploitent sexuellement des enfants à l'étranger.
- Les gouvernements appuient ou encouragent également les projets exécutés dans d'autres pays tels que les projets de développement, les missions commerciales ou le partage de connaissances spécialisées dans le domaine de la réforme du droit.

Entreprises et autres acteurs corporatifs

- Les activités nationales des entreprises peuvent avoir un impact sur d'autres pays à cause de leurs importations ou de la qualité et du prix des produits qu'ils exportent. En guise d'exemple, la vente de médicaments à d'autres pays par Internet.
- Les entreprises peuvent influencer sur les déplacements des personnes en recrutant des travailleurs, en organisant des adoptions à l'étranger et en faisant la promotion du tourisme. Toutes ces activités ont une incidence sur les ressources dépensées ou disponibles dans des pays étrangers.
- Beaucoup d'entreprises sont exploitées à partir d'autre pays. Les entreprises qui extraient des ressources naturelles, fabriquent des produits et les commercialisent, mettent sur pied des succursales ou font la promotion de concessions de leur entreprise et qui ont recours à des services tels que la préparation des déclarations de revenu.
- Les entreprises participent également à des négociations multilatérales internationales dont l'objectif est de normaliser ou d'harmoniser des aspects commerciaux.

Organisations non gouvernementales

- Les œuvres de bienfaisance telles que la Croix Rouge sont exploitées à partir d'autres pays et utilisent leurs propres pratiques aux fins de la tenue et de la conservation de documents, de prestation de services et de la gestion de l'administration. Cela peut avoir une incidence sur les normes de ces pays.
- Les groupes de revendication canadiens interagissent avec d'autres groupes auprès d'instances internationales. Ils collaborent pour influencer les positions négociées par le gouvernement.
- Ces groupes travaillent à l'échelle nationale et internationale afin d'appuyer les changements dans d'autres pays en s'occupant, entre autres, de la collecte de fonds, de l'élaboration de projets et de la médiatisation des situations.

Particuliers

- En tant que touristes, les particuliers ont une incidence directe sur les autres pays par l'intermédiaire de leurs choix d'activités, d'hébergement, de repas et d'achat d'articles souvenirs.
- À domicile, les choix que prennent les Canadiens et les Canadiennes en tant que consommateurs ou investisseurs peuvent également avoir une incidence sur les activités commerciales d'autres pays.

QUESTIONS :

- Y a-t-il d'autres éléments à prendre en considération lorsqu'il faut traiter de l'impact des acteurs canadiens?
- Y a-t-il d'autres acteurs qu'il faut analyser?

B. Gouvernance des activités qui ont un impact sur les autres pays

Tous les acteurs susmentionnés peuvent avoir un impact positif ou négatif sur d'autres pays. En tant que « citoyens du monde », les Canadiens et les Canadiennes veulent s'assurer qu'ils ont leur mot à dire sur ces activités et que les décisions qu'ils prennent reflètent certaines valeurs. Si nous vivons réellement dans un monde interdépendant, ne devrions-nous pas systématiquement prendre en considération l'incidence des mesures que nous prenons? Voici deux exemples qui reflètent certaines questions complexes mentionnées.

Responsabilité sociale des entreprises

La responsabilité sociale des entreprises a fait l'objet de beaucoup d'études et de discussions parmi les intervenants, les groupes d'entreprises, les universitaires et les décideurs. Malgré le fait que beaucoup d'entreprises canadiennes fonctionnent de façon socialement responsable, il y a des problèmes qui se manifestent lorsque des entreprises versent dans la corruption avec des fonctionnaires étrangers, utilisent des pratiques de travail non conformes aux droits de la personne, aggravent la situation dans des zones de conflit, ne tiennent pas compte des pratiques culturelles ou nuisent à l'environnement.

Bon nombre de groupes de revendication soutiennent que le gouvernement canadien devrait réglementer les activités des entreprises à l'étranger conformément aux outils et aux approches que nous utilisons ici. Toutefois, d'autres groupes affirment que si l'on impose des restrictions seulement aux entreprises canadiennes, cela n'empêchera pas les entreprises étrangères de continuer leur exploitation nocive et nuira à la compétitivité de l'industrie canadienne. Par conséquent, on se pose beaucoup de questions : Qui devrait gouverner le comportement des entreprises canadiennes et quelles méthodes devraient être utilisées? Qui définit les meilleurs intérêts des autres pays? Dans quelle mesure de telles questions peuvent-elles être prises de façon démocratique? Dans quelle mesure les entreprises peuvent-elles être tenues responsables? Dans quelle mesure les gouvernements canadiens réglementent-ils de telles activités au-delà de ses frontières terrestres? Les mesures que prend le Canada amélioreront-elles, à elles seules, la situation ou faut-il signer un accord international?

Aide au développement

Dans beaucoup de secteurs, le gouvernement et les ministères canadiens ainsi que les établissements privés offrent les services de spécialisation à d'autres pays en leur attribuant du financement et en envoyant des experts travailler avec des fonctionnaires de ces pays. Par exemple, la réforme du système juridique, la mise sur pied des systèmes ou des régimes de soins de santé, l'application de la loi et la production agricole. On envoie également des experts lorsque les parties concernées conviennent des pratiques normalisées ou des modalités de contrat proposées qui reflètent les normes canadiennes.

Il se peut qu'il n'y ait aucune coordination de ces activités entre les acteurs et que les représentants ne reflètent pas les valeurs canadiennes. Par exemple, les cabinets juridiques privés doivent-ils maîtriser les clauses habituelles utilisées dans les contrats transfrontaliers sans obtenir une orientation d'une autorité centrale? Les équipes d'experts du secteur privé devraient-elles offrir des conseils aux gouvernements étrangers, ce qui pourrait être dans l'intérêt du secteur privé plutôt que dans celui de

l'autre pays? La prestation de conseils sur un système privé de soins de santé est-elle conforme aux valeurs canadiennes?

QUESTIONS :

- Quels autres exemples permettraient de démontrer des activités de gouvernance qui ont un impact sur les autres pays?

VALEURS

En 2003, l'ancien ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a organisé des discussions pour recueillir l'opinion des Canadiens et des Canadiennes sur l'élaboration d'une politique étrangère. Grâce à ces discussions, le gouvernement fédéral a obtenu des commentaires sur les valeurs et les questions prioritaires des Canadiens et des Canadiennes sur des activités internationales futures ainsi que sur le rôle approprié du gouvernement. Le rapport final sur les discussions permet de déterminer que le Canada doit jouer un rôle dans « l'élaboration de normes juridiques internationales efficaces intégrant des valeurs interculturelles et des processus inclusifs¹ ». Concernant les questions de fond, la position du Canada peut influencer sur l'accord négocié final, qui s'applique ensuite à tous les pays signataires.

Lors de ces discussions, les Canadiens et les Canadiennes ont défini un bon nombre de valeurs nécessaires pour gouverner une politique étrangère, notamment les valeurs axées sur la poursuite du processus (p. ex., la cohérence et la coordination des politiques, le multilatéralisme, la transparence, la participation, la participation directe des citoyens, la stabilité et l'uniformité) et les valeurs de fond (p. ex, l'équité, le développement durable, la gouvernance démocratique, le pluralisme démocratique, le développement social, la sécurité et les relations internationales). Pour intégrer ces valeurs à la gouvernance, il faudra peut-être adopter de nouvelles approches qui reconnaissent la position du Canada dans un monde interdépendant.

¹ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *Un dialogue sur la politique étrangère : rapport à la population canadienne*. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 2003, p. 12.

V. CONCLUSION

Le phénomène de la mondialisation soulève beaucoup de questions et d'enjeux, dont certains sont traités dans le présent document de réflexion. Les solutions suivantes peuvent être envisagées :

A. Une nouvelle façon de penser : Évaluation de l'impact – La notion des biens publics à l'échelle mondiale

En 1999, le Programme des Nations Unies pour le développement a publié un livre intitulé « Les biens publics à l'échelle mondiale : la coopération internationale au XXI^e siècle ». Le livre traite de la notion ordinaire des biens publics mondiaux, c'est-à-dire des biens auxquels tout le monde a droit tels que la défense nationale ou un environnement sans pollution et la développe à l'échelle internationale. Les biens publics mondiaux comprennent également les biens qui ont été rendus publics en fonction de leur conception tels que l'éducation fondamentale et ceux qui ne sont pas contrôlés tels que les maladies infectieuses. L'ouvrage constate que le monde est devenu plus interdépendant et que l'élaboration de politiques est essentiellement restée une question nationale au mépris des retombées positives ou négatives sur d'autres pays. Les auteurs déclarent qu'en examinant objectivement les biens publics mondiaux, les pays peuvent intérioriser ces « effets externes » avant qu'ils ne se transforment en retombées et adopter des approches qui traitent des questions que l'on considère souvent comme d'envergure nationale, mais qui, en réalité, sont liées à des défis internationaux comme le VIH/sida, la sécurité et l'endettement. En adoptant une telle approche, on peut éviter de mettre en place des activités incohérentes telles que le lancement d'une politique sur l'immigration qui contribue à l'exode des cerveaux des pays en développement ou que les banques nationales prêtent de l'argent aux pays en développement à des taux d'intérêt élevés pour ensuite envoyer de l'aide publique au développement. Ainsi, il n'est peut-être pas nécessaire de consacrer des ressources supplémentaires à la prestation de biens publics si les primes encouragent la prestation de biens plutôt que la création de problèmes. Dans d'autres secteurs, les avantages d'une croissance, d'une élaboration et d'une stabilité générale dans le monde peuvent dépasser de loin les coûts. L'approche se concentre sur l'attribution optimale de ressources.

B. Une nouvelle façon d'exploiter: Intégration

Si nous vivons dans un monde vraiment interdépendant, on pourrait tenir compte des préoccupations nationales et de l'impact sur d'autres pays dans les processus de prise de

décision et d'élaboration de politiques. De plus, au sein des gouvernements, des impacts internationaux pourraient être pris en considération lors de l'élaboration de politiques nationales. La notion de « affaires extérieures », traditionnellement le domaine du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, pourrait être adoptée horizontalement, soit au sein de tous les ministères de tous les ordres de gouvernement. Les acteurs de tous les ordres pourraient être au courant de l'impact de leurs choix et de leurs activités sur des pays étrangers.

Étant donné le rôle important des acteurs non étatiques dans les affaires internationales, il faudrait peut-être mettre sur pied un organisme de coordination pour s'assurer que les valeurs canadiennes sont respectées dans l'exécution des activités qui ont une incidence sur d'autres pays. La mise sur pied d'un tel organisme exigerait la participation de tous les intervenants qui représentent les entreprises, les gouvernements, les organisations et les citoyens canadiens ainsi que les gouvernements et citoyens étrangers. Il faudrait également que les acteurs non étatiques et les autres ordres de gouvernement étrangers participent plus aux négociations internationales qui, jusqu'à maintenant, étaient limitées aux représentants du gouvernement fédéral. Cela serait plus conforme à l'accroissement de la privatisation et à la déconcentration de la responsabilité des gouvernements centraux. Cela permettrait également une plus grande diversité des approches convenables aux niveaux régionaux.

C. Une nouvelle façon de communiquer : Suivi et responsabilisation

Le gouvernement canadien peut adopter des positions transparentes et responsables au sein d'organismes et de négociations internationales, en fonction d'un large éventail de consultations avec les intervenants. La notion de secret pourrait être revue.

En dehors d'un nouvel organisme qui supervise les activités des acteurs non étatiques, un système de suivi et de production de rapports pour les sociétés multinationales réglementé par le gouvernement permettrait aux Canadiens et aux Canadiennes ainsi qu'aux autres personnes de l'industrie d'exercer une influence sur les activités de ces

acteurs au moyen de leurs habitudes de consommation et de leurs investissements. De tels mécanismes de supervision pourraient assurer des pratiques socialement acceptées à l'étranger.

QUESTIONS :

- Que pensez-vous de ces approches politiques?
- Le gouvernement canadien devrait-il réglementer les activités étrangères des acteurs canadiens? Dans l'affirmative, dans quelle mesure?
- Est-il possible de déterminer un ensemble de valeurs qui dicterait nos interactions avec d'autres pays? Quelles valeurs devraient être reflétées dans toute approche de politiques élaborée par le gouvernement canadien?
- Quels instruments le gouvernement canadien pourrait-il utiliser?
- Une approche cohérente peut-elle être adoptée pour superviser les activités des acteurs canadiens à l'étranger?

Les commentaires reçus aideront la Commission du droit à préparer un document de discussion visant la participation des citoyens et citoyennes au processus de réforme. Après avoir discuté et débattu de ces questions au Canada et à l'étranger, la Commission du droit devrait préparer un rapport final à présenter au Parlement.

Nous vous remercions et vous encourageons à nous fournir vos commentaires.