




La stratégie
commerciale
du Canada :
*poursuivre
notre succès*

II

HORS-SÉRIE

PUBLICATION



La stratégie commerciale du Canada :

poursuivre notre succès

TABLE DES MATIÈRES

Créer des débouchés au Canada et à l'étranger	1
Une politique commerciale à plusieurs facettes	3
La position du Canada	3
La voie multilatérale	6
Les voies régionales et bilatérales	9
Des intérêts divers pour des objectifs variés	14
Deux défis fondamentaux	16
Répondre aux besoins des pays en développement	16
Répondre aux attentes des Canadiens	19
Quelques questions épineuses	26
Quelques réflexions à titre de conclusion	28

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre du Commerce international, 2003
N° de catalogue : E54-112-1-2003
ISBN : 0-662-67216-4





CRÉER DES DÉBOUCHÉS AU CANADA ET À L'ÉTRANGER

Nous vivons dans une économie

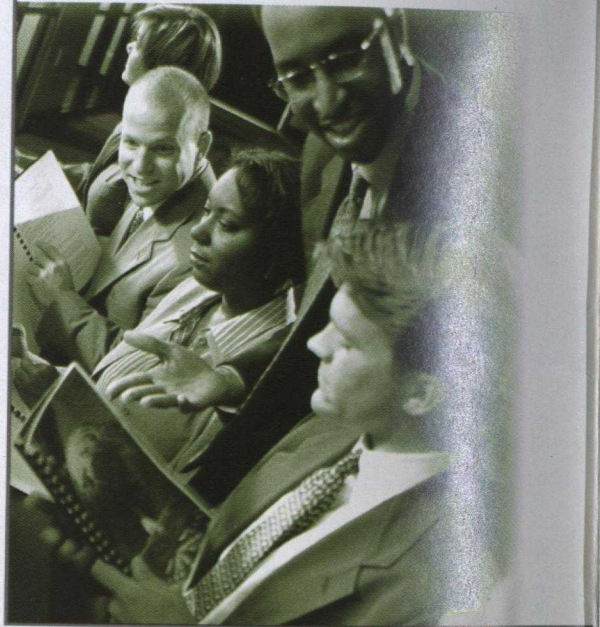
mondiale en évolution rapide et dominée par la technologie, qui se caractérise par une grande diversité économique, des défis environnementaux et démographiques considérables, la mondialisation croissante de la production et de la consommation, de nouvelles chances pour les plus favorisés et des risques accrus pour les populations marginalisées. Le gouvernement du Canada a mis en place un programme socio-économique ambitieux visant à aider les Canadiens à saisir ces occasions et à relever ces défis, sur son territoire comme au plan international.

La politique commerciale et d'investissement est un élément de cette stratégie, car le commerce est vital à la prospérité des Canadiens, et la prospérité est une condition indispensable pour réaliser nos objectifs économiques et sociaux. Avec 396 milliards de dollars l'année dernière, les exportations canadiennes de marchandises représentent quelque 40 p. 100 de notre produit intérieur brut, et ce chiffre augmente constamment; un emploi sur quatre dépend des échanges; le commerce stimule la productivité et la compétitivité; et les exportations comme les importations génèrent des recettes publiques considérables, de manière directe et indirecte. Le site Web du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international suivant, consacré à l'analyse commerciale et économique fournit des renseignements et un éclairage sur le rôle du commerce dans l'économie canadienne : www.dfait-maeci.gc.ca/eet/menu-fr.asp.

En outre, les gouvernements ont étendu le champ d'action de la politique commerciale bien au-delà des mesures traditionnelles aux frontières comme les droits de douane et les contingents. L'accord commercial multilatéral d'origine, le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) de 1947, contenait déjà des règles sur les actions nationales comme les subventions, dans la mesure où celles-ci entravaient ou faussaient le commerce. Toutefois, les négociations proprement dites ont porté principalement sur les droits

de douane et sur d'autres mesures aux frontières, comme les pratiques antidumping, jusque dans les années 1970, lorsque le Cycle de Tokyo de négociations commerciales multilatérales vit l'ajout de nouvelles règles et de nouveaux engagements dans des domaines tels que les obstacles techniques au commerce (p. ex., les normes) et les marchés publics (achat de biens ou de services par les gouvernements pour leur propre usage). Lors du Cycle d'Uruguay (1986-1993), les membres du GATT ajoutèrent les services et les questions de propriété intellectuelle liées au commerce à l'ordre du jour des négociations commerciales, et réussirent à se mettre d'accord sur des règles relatives aux échanges agricoles; durant la même période, les partenaires de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) négocièrent un chapitre consacré à l'investissement. Tous ces efforts visaient à garantir que les échanges se déroulent sur une base équitable et transparente, conformément aux règles d'un volet ou d'un autre du système commercial international — le GATT et son successeur, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de 1995, et tous les accords régionaux et bilatéraux qui régissent le commerce mondial et la politique commerciale. Toutefois, comme on pouvait s'y attendre, sachant que le commerce représente près de la moitié de l'économie, ces mesures ont eu pour effet de multiplier le nombre de secteurs de la politique publique canadienne concernés par tel ou tel aspect de ce système. C'est en soi une raison suffisante pour que les Canadiens s'intéressent de près aux questions auxquelles tente de répondre notre politique commerciale.

La politique commerciale peut créer des débouchés au Canada et — associée à d'autres politiques et mesures — promouvoir la prospérité, la démocratie, la justice et la stabilité sociale dans le monde. En d'autres termes, la gestion cohérente de la politique commerciale encadrée par tout un éventail de politiques nationales et internationales nous aide à atteindre nos objectifs politiques et sociaux généraux. Ce document présente quelques-unes des questions qui sous-tendent la façon dont les Canadiens et leurs gouvernements interagissent avec le monde extérieur, y contribuent et en bénéficient, dans le domaine du commerce et de l'investissement internationaux.





UNE POLITIQUE COMMERCIALE À PLUSIEURS FACETTES

LA POSITION DU CANADA

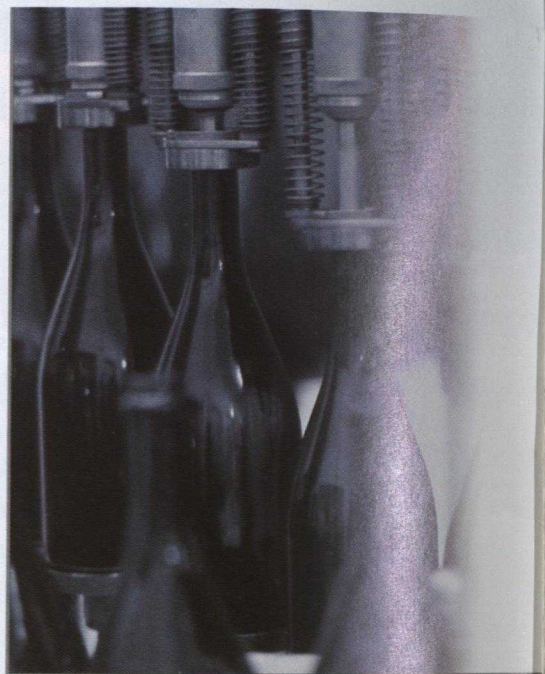
La politique commerciale canadienne est le reflet de la voie suivie par le gouvernement pour atteindre trois objectifs fondamentaux :

- **la prospérité** par un meilleur accès aux marchés étrangers pour nos exportations, l'effet stimulant de la concurrence des importations et les avantages des flux d'investissement bilatéraux;
- **des règles** en phase avec les besoins de notre économie moderne et qui assurent des conditions équitables et prévisibles pour le développement socio-économique;
- **le soutien d'objectifs politiques plus larges**, comprenant la protection des normes de travail et d'environnement, la promotion du développement durable et de la bonne gouvernance, et d'autres composants du bien-être socio-économique.

Avec qui poursuivons-nous ces objectifs? En premier lieu et de toute évidence, avec les États-Unis. Chaque jour, nous échangeons plus d'un milliard de dollars de biens et de services avec ce pays; notre prospérité ne se fera pas sans notre voisin du sud. Nous avons besoin, cela est clair, de règles pour que les conditions des échanges soient équitables, ouvertes et prévisibles. Des affaires qui ont fait grand bruit, comme les mesures américaines contre les exportations canadiennes de bois d'œuvre résineux, ont éclaté parce que nous n'avons pas su négocier des règles assez rigoureuses. Et même si nous ne sommes pas toujours d'accord sur certains dossiers, les États-Unis comptent parmi nos plus solides alliés pour de nombreux enjeux politiques plus larges, comme la promotion des droits dans le domaine du travail et de la bonne gestion des affaires publiques.

Nous appliquons les règles de l'OMC et de l'ALENA pour gérer nos relations avec les États-Unis, complétées par une panoplie d'accords régissant les questions d'intérêt commun pour la gestion aux frontières et plus encore. Ce thème est analysé plus en détail ci-dessous.

Les autres principaux marchés du Canada pour les exportations de marchandises sont l'Union européenne (également un partenaire pour l'investissement de tout premier plan) à plus de 4 p. 100, le Japon (2 p. 100), la Chine (1 p. 100) et le Mexique, la Corée du Sud, l'Australie et Hong Kong (moins de 1 p. 100 chacun). Ensemble, les six principaux marchés développés et en développement ciblés par notre programme de promotion du commerce international (UE, Japon, Chine, Mexique, Brésil et Inde) représentent environ les deux tiers des échanges non américains (importations comme exportations). Du côté des importations, les fournisseurs de la région Asie-Pacifique remportent la palme avec l'UE (après les États-Unis), mais les importations sont également fortes en provenance de pays producteurs de pétrole (Norvège, Algérie et Venezuela) et de grandes économies en développement dans d'autres régions (Brésil, Inde). En 2002, 87 p. 100 de nos exportations étaient à destination des États-Unis, mais seulement 63 p. 100 de nos importations provenaient de ce pays; la diversité dans nos sources d'approvisionnement est donc beaucoup plus grande. En 2002, seulement 14 pays nous ont acheté plus de 1 milliard de dollars de biens (6 d'entre eux dans l'UE), tandis que pas moins de 28 nous ont vendu pour plus de 1 milliard de dollars (11 d'entre eux dans l'UE). L'excédent dégagé par le commerce bilatéral avec les États-Unis était plus que suffisant pour compenser les déficits enregistrés avec pratiquement tous nos autres partenaires, permettant au Canada de réaliser un excédent sur les marchandises de 47,8 milliards de dollars en 2002 (sur la base des données douanières).



On pourrait aisément en conclure que les intérêts du Canada à l'exportation sont confinés au monde développé. En effet, les pays en développement dans leur ensemble ne sont pas des marchés à l'exportation importants pour le Canada. Toutefois, nous avons

intérêt, au plan économique, politique et des valeurs, à ce que ces pays connaissent un développement durable par le biais des échanges et d'autres moyens adéquats :

- ❑ **au plan économique**, parce qu'ils deviendront de meilleurs partenaires pour le commerce et l'investissement;
- ❑ **au plan politique**, parce que l'augmentation de la richesse est nécessaire (mais pas suffisante) pour faire progresser la démocratie, le respect des droits de la personne et dans le domaine du travail, la protection de l'environnement et d'autres facteurs essentiels à la création et au maintien de sociétés et d'États prospères;
- ❑ **au plan des valeurs**, parce que les Canadiens estiment que chaque être humain a droit à une vie décente, et reconnaissent et acceptent l'obligation de créer des possibilités d'améliorer la condition des pauvres (et surtout des plus pauvres dans le monde).

Comment poursuivre ces objectifs? En fin de compte, tous les échanges sont bilatéraux, même si certaines règles fondamentales sont définies à l'échelon régional ou mondial. Nous traitons les problèmes bilatéraux et multiplions les possibilités bilatérales en recourant à différents moyens pour gérer et enrichir ces interactions :

- ❑ accords et cycles de négociations **multilatéraux**, sous l'égide de l'OMC;
- ❑ accords et cycles de négociations **régionaux**, notamment l'ALENA et le projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA);
- ❑ accords commerciaux **bilatéraux** comme ceux conclus avec le Chili, Israël et le Costa Rica; accords bilatéraux complémentaires sur le commerce et les questions relatives au commerce comme l'investissement ou la coopération en matière de R.-D.; négociations bilatérales comme celles menées avec quatre autres pays d'Amérique centrale et avec Singapour; et une gamme de programmes de travail et de contacts bilatéraux de haut niveau destinés à forger des approches communes et à aplanir les différences.

Traditionnellement, la politique commerciale canadienne s'est beaucoup impliquée à chacun de ces niveaux. Pendant plus d'un demi-siècle, le Canada a usé de son influence et à défendu ses intérêts par le biais d'organismes multilatéraux, à savoir le GATT et l'OMC. De même, au cours des 20 dernières années, nous avons



ravivé notre intérêt historique pour les accords commerciaux bilatéraux et régionaux, un intérêt qui s'était estompé avec la réduction de la préférence tarifaire accordée aux pays du Commonwealth après que le Royaume-Uni soit devenu membre de la Communauté économique européenne (aujourd'hui l'UE) en 1973. Dans les années 1980, les gouvernements d'alors ont pris acte de l'intégration croissante des économies canadienne et américaine et, après avoir tenté de négocier des accords commerciaux sectoriels, ont adhéré au libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Cela fut suivi en 1994 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) intégrant le Mexique et adoptant de nouvelles règles.

Non seulement l'ALENA garantissait l'accès effectif du Canada au marché américain, mais il traduisait concrètement un nouvel intérêt pour les Amériques après la guerre froide. Ce n'est pas un hasard si les années 1990 virent le Canada rejoindre l'Organisation des États américains, négocier un accord de libre-échange avec le Chili, s'unir avec les autres pays démocratiques de l'hémisphère dans le processus du Sommet des Amériques et entamer la phase initiale des négociations de la ZLEA. Ces dernières années, nous avons signé un accord de libre-échange avec le Costa Rica, et nous sommes en pourparlers pour faire de même avec quatre autres pays d'Amérique centrale, les quatre pays de la Zone européenne de libre-échange (Norvège, Islande, Suisse et Liechtenstein) et Singapour. En outre, nous sommes en discussions exploratoires avec la CARICOM (la Communauté des Caraïbes), la République dominicaine, et les cinq pays de la Communauté andine (la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela). Nous avons également signé de nombreux autres accords économiques (p. ex. traités sur la double imposition, accords de protection et de promotion des investissements) qui complètent notre plan d'action commercial. Rien de cela ne s'est fait aux dépens du multilatéralisme. En réalité, les négociations les plus récentes sur les échanges multilatéraux (le Cycle d'Uruguay) ont été menées parallèlement aux négociations entre le Canada et les États-Unis et celles de l'ALENA. Ces activités représentaient plutôt une volonté nouvelle de progresser à tous les niveaux. Outre la promotion du libre-échange « classique », nous avons conclu des accords parallèles qui élargirent la portée des négociations afin d'englober la coopération sur la protection de l'environnement et les normes du travail, domaines jusqu'alors absents de ces forums.

LA VOIE MULTILATÉRALE

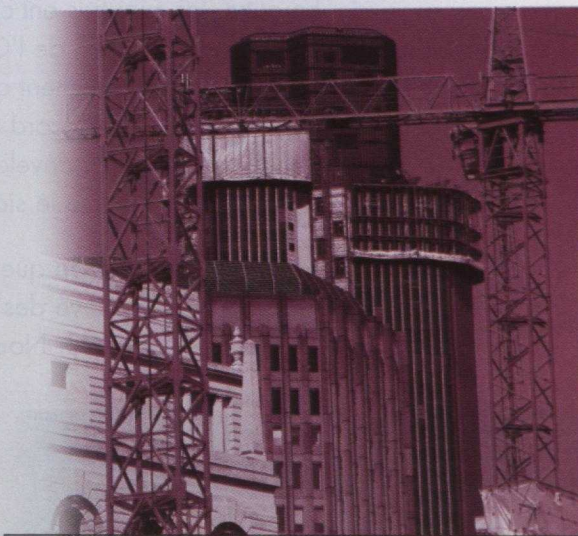
Le système d'accords de l'OMC est la pierre angulaire du système commercial multilatéral. Il couvre toutes nos relations commerciales

importantes et régit les échanges du Canada avec ses partenaires, en l'absence d'un accord régional ou bilatéral. Les règles de l'OMC peuvent également compléter des règles bilatérales, fournissant un ensemble minimum de règles de conduite dans les domaines où les négociations bilatérales sont au point mort, ou comblant des lacunes sur des dossiers qui ne peuvent pas être résolus entre les deux parties seulement, comme les subventions à l'agriculture au niveau mondial.

Le GATT et l'OMC ont été des instruments décisifs pour atteindre les deux premiers objectifs de la politique commerciale canadienne : la prospérité et les règles. Des négociations multilatérales

successives ont permis au gouvernement d'améliorer l'accès aux marchés étrangers pour nos biens et services. En ouvrant progressivement notre propre économie à la concurrence, nous avons du même coup baissé les prix et élargi le choix pour les entreprises comme pour les particuliers. En novembre 2001, lors de la réunion ministérielle de l'OMC de Doha, au Qatar, les membres de l'OMC ont convenu de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales portant sur l'accès au marché et sur les règles. Dans la droite ligne des objectifs fondamentaux canadiens, les négociations (appelées le Programme de Doha pour le développement ou PDD) aborderont les thèmes suivants :

- améliorations substantielles de l'accès aux marchés agricoles;
- réduction de toute forme de subvention aux exportations agricoles, en vue de leur retrait progressif, et fortes réductions du soutien national ayant un effet de distorsion des échanges;
- amélioration des règles de conduite dans les domaines des subventions et des droits compensateurs et antidumping;
- réduction ou suppression des droits de douane non agricoles et des mesures non tarifaires;
- négociations sur des aspects du commerce et de l'environnement, sur la propriété intellectuelle (notamment indications géographiques pour les vins et spiritueux) et sur les règles de l'OMC en matière de règlement des différends et d'accords commerciaux régionaux;

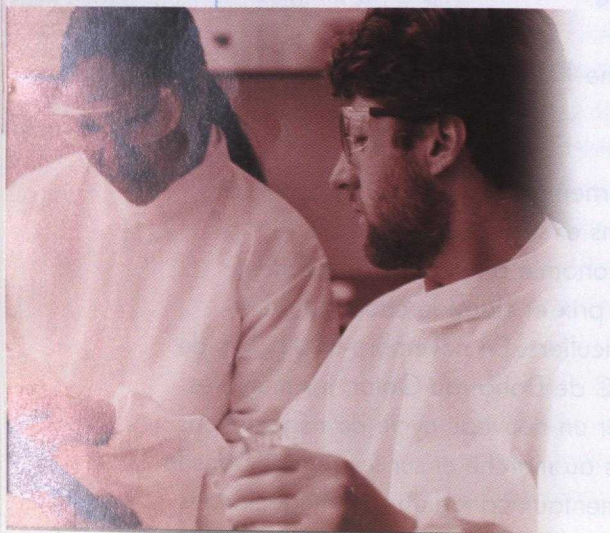


- programme de travail ciblé sur l'investissement, la politique de la concurrence, la transparence dans les marchés publics et la facilitation du commerce.

En outre, les ministres ont clarifié les règles de la propriété intellectuelle en vertu de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) afin de réaffirmer que cet Accord est cohérent avec l'objectif de garantir l'accès des pays en développement aux médicaments essentiels pour des maladies comme le sida, la tuberculose et la malaria.

Le principal avantage que le Canada peut espérer du PDD est la réduction significative des subventions agricoles pratiquées par les États-Unis et par l'UE. Nous souhaitons également aborder la

question du protectionnisme de la part des pays en développement à forte croissance comme l'Inde, la Chine et le Brésil, qui érigent toujours des obstacles tarifaires et non tarifaires de taille pour nos exportations de biens et de services, tout en conservant des pratiques (comme les subventions) qui faussent les échanges avec les pays tiers. Nous pensons qu'il existe de bonnes chances de parvenir à ces améliorations de l'accès aux marchés selon des modalités profitables à tous.



D'une part, le Programme de Doha pour le développement créera de nouveaux débouchés par l'échange réciproque de concessions, et permettra d'autre part aux nations commerçantes de renforcer, de mettre à niveau et d'étoffer le système basé sur des règles. Comme les approches nationales d'une série de questions et les politiques ayant des effets économiques peuvent se répercuter au-delà des frontières d'un pays, les règles sont importantes pour trouver un équilibre entre les intérêts des différents membres de la communauté commerciale mondiale et pour fournir un cadre prévisible pour l'élaboration des politiques nationales. Dans le monde réel, elles sont également préférables, et de loin, pour une petite économie, à la « loi de la jungle » qui prévaudrait sinon. Le Canada espère appliquer les règles afin de rendre prévisibles de nouveaux secteurs tels que le commerce électronique, et de mieux structurer des questions problématiques récurrentes comme les subventions, les mesures



compensatoires et les actions antidumping. Nous escomptons également plus de clarté et donc de prévisibilité dans les procédures de règlement des différends, dans l'interaction entre le système de l'OMC et les régimes commerciaux régionaux, et dans les relations entre les règles de l'OMC et les règles environnementales multilatérales ayant un effet sur les échanges. D'ailleurs, les négociations et le programme de travail sur l'environnement améliorent déjà considérablement la communication entre l'OMC et les Secrétariats des Accords multilatéraux sur l'environnement, et entre les autorités nationales responsables du commerce et de l'environnement.

Le Canada attache beaucoup d'importance à la nécessité que les négociations menées dans le cadre du PDD tiennent compte de la capacité des pays en développement et de celle des moins avancés de mettre en œuvre de nouvelles règles, capacité qui peut être renforcée en fournissant l'aide technique nécessaire. Elles doivent également aborder une série de questions comme le traitement spécial et différencié et l'amélioration de l'accès au marché pour les exportations des pays en développement, afin que le système commercial mondial serve mieux les intérêts du développement. Comme pour les nouvelles négociations sur l'environnement et les travaux annexes, cela contribuera à promouvoir l'objectif du Canada de mieux intégrer dans les questions commerciales des préoccupations plus larges. Le système international compte de nombreuses composantes, et l'OMC n'en est qu'une parmi d'autres. C'est pourquoi nous travaillons sur les questions les plus épineuses (comme un meilleur respect des droits de la personne et dans le domaine du travail) auprès d'autres instances compétentes (p. ex. l'Organisation internationale du Travail), tout en nous efforçant de gagner la compréhension, l'adhésion et le consensus parmi nos partenaires commerciaux. Nous sommes encore tous en train d'apprendre comment la bonne gestion publique, le développement durable, la primauté du droit, la protection de l'environnement et le développement économique peuvent s'inscrire dans un tout harmonieux, au lieu d'être cloisonnés ou, pire encore, de fonctionner de manière incohérente ou à contre-courant.

LES VOIES RÉGIONALES ET BILATÉRALES

La gestion des relations bilatérales de commerce et d'investissement est un art qui exige de choisir les bons instruments. Prenons la relation entre le Canada et les États-Unis : elle s'est à l'évidence avérée très avantageuse pour le Canada au fil des ans, mais c'est également la plus exigeante de toutes, car toute rupture peut se

révéler très coûteuse. En outre, le poids des États-Unis dans l'économie mondiale et dans le système commercial international (comme celui de l'Union européenne et d'autres grands acteurs) impose de maintenir un dialogue permanent avec eux sur tout un éventail de questions d'intérêt commun qui dépassent de loin le programme bilatéral.

Pour continuer avec l'exemple des États-Unis, qui peut servir de modèle sur la manière de conduire nos relations commerciales en général, les outils permettant de conserver cette relation mutuellement profitable sont les suivants :

- ❑ L'OMC et l'ALENA établissent des règles pour résoudre les différends, comme lorsque nous contestons les mesures américaines sur les importations de bois d'œuvre résineux.
- ❑ Le système commercial offre également des possibilités d'élaborer de meilleures solutions à des problèmes communs, que ce soit par le biais de négociations périodiques comme le PDD ou la ZLEA ou de programmes de travail permanents comme celui de l'ALENA. La poursuite du dialogue entre le Canada et les États-Unis sur la politique commerciale est particulièrement importante dans ce contexte.
- ❑ Les accords de gestion aux frontières complètent ces instruments dans des domaines aussi variés que les procédures douanières et la protection de l'environnement.
- ❑ Nous avons également mis en place des échanges, des procédures et des accords solidement établis pour la défense, les transports et une kyrielle d'autres domaines.
- ❑ Les contacts politiques aux niveaux fédéral, provincial et de l'État (ministres et parlementaires) contribuent à forger une compréhension et une volonté, de part et d'autre, de tenir compte des intérêts de son interlocuteur, tandis que la diplomatie publique complémentaire (dialogue avec les entreprises et le monde du travail, dialogue avec les leaders d'opinion et le public, recherche d'alliés sur des questions spécifiques) est menée par notre ambassade et par tous nos consulats aux États-Unis.

Les atouts et les carences perçus de ces différents instruments et techniques ont grandement attiré l'attention. Par exemple, le chapitre 11 de l'ALENA a été critiqué au Canada, surtout parce qu'il privilégierait les intérêts des entreprises sur ceux du public. Malgré ce que l'on pourrait penser, le recours aux dispositions investisseur-État du chapitre 11 est très rare, et les arguments voulant qu'il ait un

« effet paralysant » sur la réglementation sociale ou environnementale sont contestés. Cela ne veut pas dire qu'une poursuite de la clarification de ces dispositions — notamment des aspects liés aux procédures — n'améliorerait pas le chapitre 11, et le Canada y œuvre activement avec ses partenaires de l'ALENA. Nous travaillons également à une série de mesures visant à faciliter les mouvements transfrontaliers, qui sont plus importantes que jamais dans le sillage des attentats terroristes de septembre 2001. Nous avons l'intention d'exploiter toutes les possibilités offertes par les négociations de la ZLEA ou de l'OMC pour traiter des questions lancinantes telles que les subventions agricoles américaines, ou leurs procédures en matière de droits compensateurs et antidumping.

À l'avenir, la gestion des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis devra tenir compte de notre intégration économique croissante. Cela signifie que le gouvernement doit gérer les différences dans les politiques sociales, culturelles et économiques. Nous devons également déterminer s'il est possible de réduire les différences par l'harmonisation, la coopération au plan réglementaire et les compromis mutuels, ou s'il faut simplement vivre avec ces différences. Quel que soit le scénario, le Canada est confronté à un triple défi dans cette relation :

- Nous devons traditionnellement déployer de nombreux efforts pour attirer l'attention des responsables politiques américains, surtout au Congrès, dont les priorités sont généralement d'ordre national.
- Dans la mesure où des préoccupations telles que la sécurité nationale permettent encore au gouvernement américain de regarder au-delà de ses frontières, de nombreux rivaux cherchent à attirer son attention — le Mexique, par exemple.
- Nous ne pouvons pas nous appuyer sur un consensus solide ici-même. Par exemple, certains voient dans l'harmonisation des règles l'imposition de la volonté américaine et le renoncement aux solutions et aux valeurs canadiennes; ces divergences risquent de retarder la recherche de solutions novatrices construites sur ces valeurs.

En résumé, la politique commerciale ne peut pas à elle seule traiter toutes les questions posées par ce type de relation, et ne détient certainement pas les solutions à tous les problèmes.

Les listes de priorités pour la politique commerciale canadienne doivent tenir compte du poids de nos relations avec les États-Unis, mais les choses ne s'arrêtent pas là. Après les États-Unis, les

deuxième et troisième marchés canadiens à l'exportation sont l'Union européenne et le Japon. À l'heure actuelle, les problèmes commerciaux avec ces deux partenaires sont traités au sein de l'OMC ou par des initiatives bilatérales ciblées. Des accords bilatéraux de libre-échange ne sont pas exclus à long terme, mais pour ces marchés et pour d'autres marchés importants (p. ex. le Brésil), les perspectives d'amélioration de l'accès du Canada à court et moyen termes semblent meilleures en empruntant la voie de négociations commerciales élargies. Une fois encore, il s'agit de choisir ou de créer les approches qui répondent le mieux aux besoins et qui permettent de saisir les occasions qui se présentent, qu'elles soient bilatérales, régionales ou multilatérales. Par exemple, l'initiative visant un Accord sur le renforcement du commerce et de l'investissement entre le Canada et l'Union européenne, annoncée en décembre 2002, cherchera à compléter les résultats du Programme de Doha pour le développement; les travaux en vue d'élaborer cet accord novateur débuteront cette année. Notons en passant qu'en s'efforçant d'accroître les débouchés dans d'autres domaines et d'assurer un système international efficace, nous améliorons les perspectives de croissance pour nos principaux clients et pour les pays plus pauvres, générant des avantages à de nombreux niveaux.

Comme l'expérience récente montre que les accords bilatéraux sont aujourd'hui plus probables avec de petits partenaires, cela soulève la question de l'orientation de nos efforts. Nous devons également reconnaître dès le départ que les retombées économiques générées par ces accords pour le Canada ont toutes les chances d'être minimales, bien qu'ils puissent imposer des coûts à certains secteurs confrontés à une concurrence accrue. Pour prendre une décision, nous soumettons à deux critères généraux toute initiative commerciale régionale ou bilatérale que nous envisageons ou qui, le plus souvent, nous est proposée par un partenaire commercial :

- Quels sont nos intérêts stratégiques dans la région ou dans le partenaire, qu'ils soient économiques ou politiques?
- Quel est le forum le plus efficace pour défendre ces intérêts?

La perspective d'intérêts plus généraux nous permet d'inscrire des objectifs tels que le renforcement de la démocratie par l'engagement international ou l'amélioration de la protection de l'environnement par la coopération dans une équation générale qui ne se définit pas en termes purement économiques. En ce sens, les accords régionaux et bilatéraux constituent notre « éprouvette d'essai ». Ils ont coexisté avec le système multilatéral depuis sa naissance en 1948, mais ils visent généralement à dépasser les règles multilatérales. En ciblant le

libre-échange, ils vont plus loin et ouvrent ainsi de nouveaux marchés et stimulent la concurrence. Par exemple, depuis que l'ALENA est entré en vigueur en 1994, les exportations canadiennes de marchandises vers les États-Unis et le Mexique ont doublé, passant à plus de 348 milliards de dollars.

Dans le même temps, des accords régionaux peuvent étudier des engagements et des règles dans des domaines qui ne sont pas traités de manière exhaustive par les accords multilatéraux, comme l'investissement, les services ou la concurrence. Ces innovations ou extensions de dispositions en vigueur peuvent alors fournir des modèles pour le système commercial mondial. L'accord de libre-échange entre le Canada et le Costa Rica contient par exemple des dispositions novatrices sur la facilitation des échanges. Concernant la négociation régionale la plus large qui soit, celle de la ZLEA, nous en sommes encore à la phase initiale de discussions détaillées, à tel point que nous ne savons pas comment seront établis les liens avec d'autres éléments du programme du Sommet des Amériques, y compris le renforcement de la démocratie, de la coopération environnementale et des droits dans le domaine du travail, bien que nous partagions avec nos partenaires de négociation une vision plutôt large de la portée de l'accord en matière de commerce et d'investissement.

Il est utile de rappeler la procédure suivie jusqu'à ce jour dans les accords sur l'environnement et sur le travail. Nous avons tiré des leçons de l'expérience acquise en passant de l'ALENA aux négociations bilatérales actuelles, sans oublier les accords de libre-échange entre le Canada et le Chili et entre le Canada et le Costa Rica. Tout au long, nous avons résolument rejeté l'approche « coercitive », par laquelle des normes sont adoptées ou confirmées au prix de la perte de privilèges commerciaux. Même en supposant que nos partenaires aient accepté un tel lien — ce qui n'est pas démontré — il existe une contradiction fondamentale dans le fait de menacer de soustraire des ressources (retombées commerciales) d'un pays qui devrait consacrer plus de ressources pour mettre en œuvre ses normes sur le travail et l'environnement. Notre démarche s'appuie sur la facilitation plutôt que sur la confrontation afin d'aider nos partenaires en développement à mettre en œuvre leurs lois nationales et à améliorer la transparence, et donc le contrôle, de leurs activités d'application.

DES INTÉRÊTS DIVERS POUR DES OBJECTIFS VARIÉS

Rassembler toutes les pièces d'une

politique commerciale à multiples facettes est un défi pour le gouvernement comme pour d'autres acteurs. Sur la base des priorités de la politique commerciale présentées ci-dessus, cette discussion a montré qu'il existe plusieurs moyens de promouvoir la prospérité par le commerce, l'investissement et la concurrence; de même, il existe plusieurs ensembles de règles; et il y a de nombreuses voies, certaines plus prometteuses que d'autres, pour atteindre des objectifs politiques ou sociaux élargis.

Dans la pratique, tous les objectifs n'ont pas la même importance pour tous les clients. Accroître l'accès classique au marché — les réductions des droits de douane, par exemple — peut être crucial pour un grand exportateur, tandis qu'une entreprise plus petite qui fabrique un produit ou un service spécialisé peut être plus intéressée par la facilitation des échanges ou l'obtention d'une homologation professionnelle. L'un ou l'autre peut trouver un intérêt plus immédiat dans les activités de promotion du commerce international. La politique commerciale ne peut que créer et diversifier les possibilités : les exploiter relève d'une forme différente d'assistance gouvernementale.

Il ne s'agit pas non plus des intérêts des entreprises uniquement. Par exemple, le développement par le biais du commerce sera considéré différemment par les entités axées sur des valeurs qui privilégient un progrès simultané sur des questions normatives (p. ex. les systèmes de bonne gestion publique qui favorisent l'intégration plutôt que la marginalisation) et par celles qui n'y voient qu'une affaire de termes de l'échange. Ce n'est pas seulement dans la sphère du commerce que des conflits éclatent concernant la déréglementation, l'imposition de contraintes sur les options ouvertes aux gouvernements en matière de politique ou de mise en œuvre, ou la rigueur budgétaire en contrepartie de la création d'emplois, de l'augmentation de la compétitivité, des choix à long terme, etc. Pour ne citer qu'un

exemple, concilier les approches en matière de sécurité nationale et de criminalité internationale avec les mouvements des personnes, des biens, des services et des technologies était un casse-tête bien avant que le terrorisme ne fasse l'actualité. Une politique commerciale qui ne cherche pas constamment à trouver le meilleur itinéraire pour progresser dans ce dédale d'intérêts contradictoires a toutes les chances d'être peu pertinente ou même contre-productive.

Il en va de la politique commerciale d'un pays comme du système commercial international dans son ensemble : elle doit s'adapter et se fixer des objectifs ambitieux, sous peine d'être mise hors jeu. Ceci est plus facile à dire qu'à faire. Les gouvernements sont généralement appelés à réagir plutôt qu'à anticiper, du moins dans les affaires internationales. D'une part, il doit exister une demande nationale d'action gouvernementale (qu'il s'agisse de réglementer ou de déréglementer); d'autre part, il doit exister un consensus international sur ce qui est négociable; et enfin, les négociations proprement dites doivent conduire à un accord sur le type d'actions à engager. Tout cela prend du temps, et la seule manière pour un gouvernement d'éviter de résoudre en permanence les problèmes d'hier est d'anticiper avec intelligence.

En matière de politique commerciale, cela veut dire que toute négociation nouvelle doit dépasser les problèmes de la « première génération » pour pouvoir répondre aux besoins actuels des entreprises et anticiper l'avenir (les accords de la « première génération » sont ceux qui, à l'instar du GATT, portent principalement sur les mesures aux frontières : droits de douane, contingents et autres règlements sur les importations). De la même façon, avec la plupart des partenaires potentiels, une négociation commerciale doit inclure un effort parallèle pour traiter les questions d'environnement, de travail ou de développement durable afin de bâtir l'avenir des sociétés et des économies concernées. Elle doit également prévoir une option de repli et des alternatives en cas d'échec. La solution peut consister à agir à un niveau différent : régional plutôt que bilatéral, ou multilatéral plutôt que régional. Si, à un moment donné, les conditions ne sont pas mûres pour conclure un accord, ce n'est généralement qu'une question de temps pour qu'elles le deviennent — dès lors qu'il existe véritablement un intérêt mutuel. En politique commerciale, l'imagination est aussi appréciée que l'expérience.

A person wearing a white lab coat, a white face mask, and a white hairnet is working in a laboratory. They are holding a large, complex piece of scientific equipment, possibly a scale or a balance, with both hands. The background shows shelves with various laboratory supplies and equipment, all in a slightly blurred, reddish-tinted environment.

DEUX DÉFIS FONDAMENTAUX

RÉPONDRE AUX BESOINS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Le nouveau cycle de négociation de l'OMC, le Programme de Doha pour le développement, est qualifié de « cycle de la croissance et du développement ». Il place les pays en développement au cœur des négociations de l'OMC, avec une série de mesures visant à les aider à tirer profit du système commercial mondial et à s'adapter aux règles de l'OMC à un rythme adapté à leurs besoins de développement. Dans le même temps, il fournit des programmes de travail destinés à examiner les préoccupations spécifiques des petites économies, les échanges et le transfert de technologies, ainsi que le « traitement spécial et différencié » (série de mesures visant à tenir compte des problèmes particuliers que rencontrent les pays en développement, par exemple des périodes étendues pour l'application des obligations). Une décision distincte portait sur la question critique de l'accès aux médicaments indispensables au traitement de maladies telles que le sida, la malaria et la tuberculose; un suivi concret a déjà été mis en œuvre, et les pays les moins avancés ont reçu récemment une dispense d'obligations en vertu de l'Accord sur les ADPIC jusqu'en 2016, et d'autres actions sont en cours de préparation à l'OMC.

À l'évidence, la politique commerciale n'est qu'un élément de la promotion du développement et de la lutte contre la pauvreté. Aux côtés de l'accès aux marchés, les pays pauvres ont besoin d'une aide au développement massive, et beaucoup d'entre eux ont également besoin d'un allègement de leur dette. En outre, la bonne gestion économique (notamment le traitement des problèmes endémiques de la corruption), des politiques sociales saines (concernant par exemple l'enseignement de base) et des processus politiques ouverts et participatifs soutiendraient tous le développement durable de ces pays. Ces prescriptions ne sont pas nouvelles. Ainsi, le Canada et les autres pays signataires du Consensus de Monterrey sur le financement du développement (mars

2002) les ont pratiquement toutes abordées en recensant les défis à relever sur la voie vers un système économique mondial véritablement inclusif et équitable, dans lequel la pauvreté serait éradiquée et le développement et la croissance économique seraient durables. Le commerce international n'était qu'une composante de l'équation de Monterrey, qui souligne également l'importance de mobiliser des ressources d'investissement et financières nationales et internationales, d'accroître la coopération financière et technique internationale, de résorber l'endettement extérieur, d'améliorer la cohérence du système international d'échanges et de paiement avec l'objectif ultime du développement, et surtout de rester mobilisé.

Tout en reconnaissant que le commerce n'est qu'un élément de la solution, le Canada doit néanmoins entendre les appels de ses partenaires en développement en faveur de la croissance, et pas seulement de l'assistance; et des échanges commerciaux, et pas seulement de l'aide. L'accès aux marchés est décisif pour permettre aux pays en développement de s'imposer dans les domaines où ils possèdent un avantage commercial. Le Canada a récemment annoncé des mesures d'accès aux marchés en faveur de 48 pays parmi les plus pauvres au monde — des mesures qui comptent parmi les plus généreuses au monde, notamment en permettant aux exportateurs de ces pays les moins avancés de s'approvisionner en intrants au Canada ou dans d'autres pays en développement. De nombreux autres pays en développement tiennent absolument à ce que les contingents sur leurs exportations de textiles et de vêtements soient effectivement supprimés d'ici la fin de 2004, et à améliorer l'accès au marché tout en sanctionnant les subventions agricoles ayant des effets de distorsion. D'autres encore sont directement concernés par certains aspects des négociations sur les services, car ce sont de grands exportateurs de main-d'œuvre qualifiée et de services modernes, comme la création de logiciels.

De nombreux pays en développement ont sous-estimé les coûts de mise en conformité avec les accords du Cycle d'Uruguay de l'OMC. Cela les a rendus beaucoup plus circonspects pour conclure de nouveaux engagements à moins d'y voir la probabilité d'effets mesurables sur le développement. Cette considération conditionne à l'évidence leur approche de l'extension possible des règles commerciales à des domaines connexes comme l'investissement et la concurrence. La question n'est pas tant de savoir s'il est bon pour le développement de ces pays de maintenir un climat propice aux investissements ou de sanctionner des comportements anti-concurrentiels préjudiciables comme la fixation des prix, mais plutôt de déterminer a) s'ils ont les moyens d'engager les mesures d'application nationale nécessaires, et b) si l'OMC est le forum

approprié pour négocier des règles qui réalisent un juste équilibre entre des intérêts contradictoires. Sur cette question, comme sur tous les autres points du PDD, il n'existe aucune vision unique et rigide partagée par tous les pays développés et en développement. Différentes régions et différents pays défendent leurs intérêts par divers moyens, y compris la constitution de groupes d'optique commune qui transcendent les clivages Nord-Sud (p. ex. pour la facilitation du commerce et l'équité des échanges agricoles).

Parmi les préoccupations abordées par les négociateurs du PDD figurent la sécurité à long terme de l'approvisionnement alimentaire à des prix abordables si l'Union européenne et les États-Unis décidaient finalement de réduire les subventions aux exportations agricoles; les difficultés rencontrées par les petits pays à faire entendre leur voix lors des réunions et des négociations, tant formelles qu'informelles; les contraintes de l'OMC sur les mesures concernant les investissements liés au commerce (p. ex. allègements fiscaux conditionnés aux exportations) et d'autres politiques propices au développement économique; et ce que de nombreux pays en développement considèrent de plus en plus comme des exigences importunes de la part des pays développés pour de meilleures pratiques de gestion publique, la protection de l'environnement, le respect des droits de la personne et au travail et d'autres facteurs contribuant au développement durable.

Un autre facteur plus difficile à mesurer mais qui conditionne incontestablement la politique commerciale de nombreux pays en développement est la question des intérêts acquis. Si des restrictions commerciales (droits de douane ou contingents) ont engendré des distorsions dans certains secteurs du commerce mondial (p. ex. les vêtements, les bananes ou le sucre), les préférences commerciales ont généré des intérêts acquis dont les bénéficiaires entendent conserver ces distorsions. Ainsi, des pays en développement bénéficiant d'un contingent d'accès préférentiel à un marché protégé profitent de la rente économique générée par la protection; il peut s'avérer plus lucratif pour eux de continuer d'accepter les restrictions (aussi longtemps qu'ils obtiennent leur part du gâteau!) que de militer pour la libéralisation — et pour l'intensification de la concurrence d'autres exportateurs que cela entraînerait. Il y a bien sûr une contrepartie dans les pays importateurs : les importateurs de biens dont les importations sont limitées (p. ex. par des contingents tarifaires) tirent en général des profits plus juteux grâce aux rentes et ont autant intérêt à ce que les restrictions soient maintenues que les industries ou les secteurs qui sont les bénéficiaires escomptés de la protection.

On cherche aujourd'hui à intensifier les investissements dans les économies en développement afin de pallier les contraintes du côté

de l'offre et de permettre à ces pays de récolter les fruits d'un meilleur accès aux marchés étrangers. Cette volonté se manifeste par l'association de considérations d'ordres commercial et autres, par exemple dans le processus conduit par la Banque mondiale et défini dans le Cadre stratégique de réduction de la pauvreté, et dans le Cadre intégré pour les pays les moins avancés. Des donateurs bilatéraux et multilatéraux coopèrent également avec des partenaires des pays en développement afin de coordonner leur offre potentielle d'assistance technique liée au commerce (pour aider les gouvernements, p. ex. formation des agents des douanes) et le renforcement des capacités lié au commerce (pour aider l'économie, p. ex. investissements dans des mécanismes de financement du commerce). Inutile de préciser que les préoccupations et les processus dans le contexte de l'OMC ont leurs équivalents dans toutes les autres sphères de coopération économique et commerciale, y compris dans le programme de travail de l'APEC (Coopération économique Asie-Pacifique), dans les négociations de la ZLEA et dans les discussions bilatérales du Canada avec les quatre pays d'Amérique centrale et d'autres partenaires. De la même manière, l'attention croissante accordée aux questions non commerciales comme l'environnement souligne les besoins d'assistance considérables des pays en développement pour analyser les problèmes et mettre en œuvre leurs obligations dans ces domaines.



RÉPONDRE AUX ATTENTES DES CANADIENS

À ce jour, la politique commerciale a assuré des conditions d'accès stables, prévisibles et souvent extrêmement avantageuses à plus de 90 p. 100 de nos exportations, en majorité en franchise de droits. Elle ne s'est pas arrêtée à la frontière grâce à des instruments tels que l'ALENA et l'OMC pour donner à nos prestataires de services un meilleur accès; à nos artistes, producteurs et autres détenteurs d'une propriété intellectuelle une meilleure protection; et à nos exploitants agricoles un système international un peu mieux structuré, pour ne citer que ces trois domaines. Il reste beaucoup à faire sur ces dossiers et sur d'autres concernant le commerce international : règles sur le cybercommerce, facilitation des échanges et peut-être

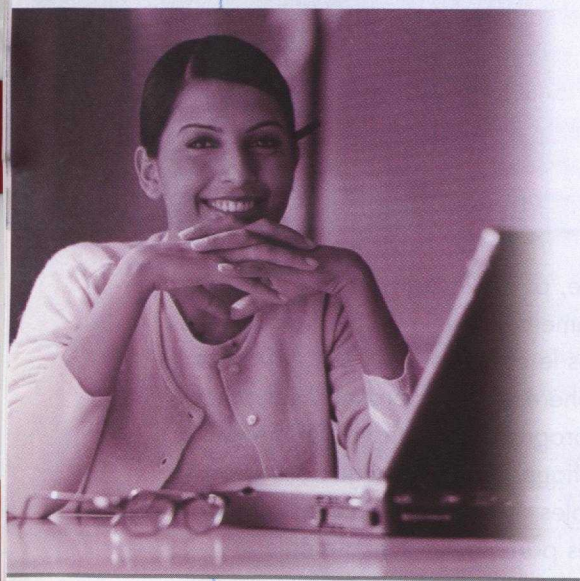
investissement et concurrence. Des progrès ont été accomplis pour soumettre la politique commerciale à la vigilance du public et les bases sont jetées pour aller plus loin. Les questions de développement commencent à occuper la place qui leur revient dans un système commercial dominé en nombre, sinon en termes de l'échange, par les pays en développement. Par contraste, l'intégration du commerce à des considérations liées au travail, à l'environnement et à la politique est un processus beaucoup plus lent, qui progresse principalement lors de discussions bilatérales et au sein d'instances parallèles comme la Commission mondiale de l'Organisation internationale du Travail et le processus du Sommet des Amériques. Objectivement, la politique commerciale canadienne

est ambitieuse et de grande ampleur, mais le consensus est difficile à réaliser dans tous ces domaines et ailleurs. Comment les Canadiens jugent-ils les efforts déployés tous azimuts par leur gouvernement? Leurs opinions, communiquées au gouvernement lors de consultations et par d'autres canaux, sont aussi variées et complexes que les questions proprement dites; au risque d'une simplification abusive, voici un résumé de ce qui nous a été dit.

Les **entreprises** canadiennes ont tendance à se concentrer sur les questions économiques. Elles soutiennent largement les politiques

gouvernementales en faveur des échanges et de la promotion du commerce international, des bureaux régionaux de promotion du commerce au Canada aux missions d'Équipe Canada à l'étranger, ainsi que les négociations régionales ou multilatérales. Toutefois, en matière d'initiatives bilatérales, les opinions divergent : celles qui escomptent des avantages les soutiennent, tandis que celles pour qui il n'y a pas de retombées immédiates en vue préféreraient que nos efforts se cantonnent à des forums tels que l'OMC ou la ZLEA, par peur d'épuiser les ressources publiques consacrées à la politique commerciale et de détourner l'attention d'accords plus conséquents et plus prometteurs.

La libéralisation des échanges n'est qu'une des priorités déclarées des milieux d'affaires canadiens. On peut citer parmi les autres : des taux d'impôt sur les sociétés qui encouragent l'investissement dans de nouveaux équipements et dans la R.-D.; des taux d'impôt sur le



revenu des particuliers qui ne font pas fuir les éléments talentueux qui innovent; une politique d'immigration qui attire ces talents; la promotion de l'éducation et de la recherche universitaire; la rationalisation des réglementations; et la suppression des freins structurels tels que les obstacles internes au commerce et les restrictions à la propriété.

Les entreprises voient dans l'engagement international un moteur de l'innovation. Outre une participation active aux discussions sur le commerce multilatéral, la dette et l'environnement, les associations professionnelles souhaitent que le Canada renouvelle son engagement à l'égard du développement international. Elles avancent que l'aide au développement n'est pas suffisante pour permettre aux pays pauvres de croître et de prospérer, et que l'intensification des échanges et de l'investissement est vitale à toute société qui souhaite aller de l'avant. Selon elles, l'élan en faveur de la poursuite de la libéralisation ne peut être soutenu que si le système international d'échanges et d'investissement procure des avantages concrets aux pays les plus pauvres. Certains secteurs d'activités au Canada se méfient de l'accroissement de la concurrence qui pourrait résulter d'un meilleur accès au marché pour les pays pauvres, mais la plupart souscrivent à la libéralisation des échanges, à la fois dans l'intérêt général et au bénéfice des consommateurs grâce au choix, à la variété et au renforcement de la concurrence qui en résultent. La portée philosophique de l'engagement mondial englobe donc de nombreuses disciplines. Par exemple, une facette du débat actuel sur la mise en œuvre du Protocole de Kyoto sur le changement climatique est la nécessité et l'opportunité pour notre industrie d'adopter des technologies novatrices respectueuses du climat, des innovations qui peuvent valoir des crédits grâce au mécanisme de participation à des projets internationaux qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement. Pour plus d'informations sur ce sujet, consulter le site du Bureau canadien du Mécanisme pour un développement propre et de l'Application conjointe, à l'adresse suivante : www.dfait-maeci.gc.ca/cdm-ji/menu-f.asp.

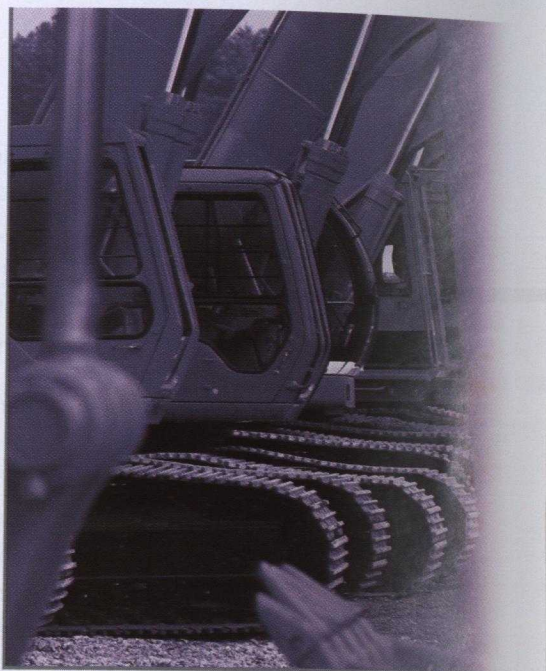
Le monde des affaires canadien partage également le désir de nombreux Canadiens d'une meilleure gestion du système commercial mondial et de ses émanations régionales. Les acteurs du secteur privé canadien sont pour la plupart beaucoup plus attentifs à leurs interactions avec les communautés au sein desquelles ils sont implantés, au Canada comme à l'étranger. De nombreuses entreprises, agissant seules ou de concert avec des associations professionnelles ou d'autres protagonistes, ont mis en place des mécanismes formels de transparence, de responsabilisation, d'établissement de rapports sur des questions sociales et

environnementales et d'engagement communautaire. Elles cherchent également à traduire dans les faits des normes internationales dans des domaines tels que les droits de la personne, les droits au travail et la protection de l'environnement. Disposer d'une approche intégrée de la responsabilité sociale permet aux entreprises de mieux gérer l'impact de la mondialisation des échanges et de l'investissement; ce faisant, elles créent de la valeur pour leurs actionnaires comme pour les communautés et les sociétés où elles exercent leurs activités.

Le gouvernement du Canada est donc activement impliqué dans le développement et la promotion des normes internationales dans le domaine de la responsabilité sociale des entreprises, par exemple les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques et le Contrat mondial. Le gouvernement encourage fortement les entreprises canadiennes à se conformer à ces principes dans l'exercice de leurs activités, et fait pression en faveur de l'application généralisée d'instruments comme les Principes directeurs susmentionnés afin d'assurer que les entreprises canadiennes présentes à l'étranger soient soumises à des règles du jeu équitables.

À la différence des entreprises, d'autres entités, dont de nombreux **universitaires, organisations confessionnelles, syndicats et regroupements de citoyens**, critiquent souvent la politique commerciale, dans l'optique de leurs réticences face à la mondialisation, ou du moins ce qu'elles nomment la « mondialisation économique ». Elles mettent sérieusement en doute son effet de stimulation de la production et de la consommation, et s'inquiètent de l'adaptation et de l'ajustement économique imposés par des forces externes.

Certains examinent ces problèmes sous l'angle du développement. Bien qu'ils soutiennent généralement le commerce et l'investissement, ils se demandent si les pays en développement sont prêts à s'associer complètement au commerce international et comment les bienfaits de ces activités sont répartis au sein des sociétés. Ils prétendent également que les institutions mondiales chargées de promouvoir le commerce et l'investissement, comme l'Organisation mondiale du commerce et la Banque mondiale, travaillent souvent à des fins contraires sur les dossiers du développement et de l'aide. Ils



s'inquiètent non seulement de la réalité des retombées économiques, mais aussi des répercussions sociales, écologiques et sur le développement de la politique commerciale. De grandes organisations non gouvernementales (ONG) qui se consacrent au développement ont analysé en profondeur, ces derniers mois, comment les règles du système commercial international se répercutent réellement sur les pays en développement et comment elles peuvent être remodelées pour mieux soutenir le développement.

Pour certains groupes, la politique commerciale compromet l'autonomie du Canada dans des domaines cruciaux comme la santé, l'éducation publique, la culture ou la protection de l'environnement. Ils prétendent que la politique commerciale et d'investissement prive les gouvernements du Canada du droit de légiférer dans l'intérêt public et ils souhaitent voir ce droit réaffirmé avec force. D'aucuns réclament notamment que de nombreuses règles commerciales de l'ALENA ne soient pas dupliquées ni étendues aux futurs accords commerciaux, comme la ZLEA. Lorsque le gouvernement fédéral plaide pour une politique commerciale et d'investissement libérale et équilibrée, certains de ces groupes s'inquiètent et pensent que cette politique fait le jeu des entreprises et n'a pas, en fait, atteint un équilibre approprié.

De nombreux écologistes dans les ONG, les organismes de défense de l'environnement intergouvernementaux, les milieux universitaires et certains gouvernements étrangers se préoccupent également de l'impact du système de règlement des différends de l'OMC sur les accords internationaux sur l'environnement. Pour l'opinion publique, il s'agit d'un combat de principe : l'OMC (et donc la politique commerciale canadienne) est perçue comme le chantre de l'approche « les affaires d'abord » qui relègue les accords internationaux sur l'environnement au second plan, chaque fois qu'il y a un contentieux politique ou juridique. La seule manière de renverser la vapeur est d'inverser la hiérarchie et de s'assurer que les objectifs des accords environnementaux multilatéraux (AEM) priment, dans la politique publique internationale, sur ceux de l'OMC lors de la résolution des différends. Sur d'autres plans en revanche, le tableau brossé par les experts de l'environnement au sein du gouvernement comme à l'extérieur est bien plus nuancé. Par exemple, comment évaluer si l'efficacité d'un AEM est compromise ou si des menaces pèsent sur une nouvelle négociation ou réglementation nationale sur l'environnement alors même qu'aucun AEM n'a jamais été remis en question par le GATT ou l'OMC? Les litiges portent sur un nombre limité de mesures unilatérales qui restreignent le commerce (ou, dans le cas de l'ALENA, le chapitre 11 sur l'investissement). La plupart des mesures commerciales destinées

à promouvoir des objectifs environnementaux n'ont jamais été contestées. Par exemple, les pays qui pratiquent l'abattage sélectif des éléphants sous la supervision de l'État ont choisi de ne pas s'opposer à l'interdiction des importations d'ivoire maintenue par le Canada et d'autres membres de la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction, en dépit de la perte économique occasionnée.

L'intérêt croissant de l'opinion publique pour ce volet du dossier du commerce et de l'environnement a sensibilisé les délégations commerciales et les négociateurs environnementaux au bien-fondé d'éviter les conflits politiques ou juridiques et de s'épauler mutuellement en négociant et en mettant en œuvre des accords sur le commerce et l'environnement. Dans la pratique, bien entendu, les pays qui n'adhèrent pas au consensus sur la manière d'appliquer une obligation environnementale dans un contexte commercial continueront probablement à s'attaquer à des problèmes spécifiques par le biais des mécanismes de règlement des différends de l'OMC, car ils sont (à ce jour) plus efficaces que ceux de la plupart des AEM.

Le recours de plus en plus répandu aux évaluations environnementales stratégiques des négociations commerciales marque un autre changement très net dans le comportement du gouvernement du Canada et d'autres pays. Bien qu'on réalise depuis des années des évaluations techniques pour des projets spécifiques, l'évaluation des politiques, et plus particulièrement des politiques complexes comme les pourparlers commerciaux, est un phénomène plus récent. Dans le cas du Canada, cela remonte aux négociations de l'ALENA au début des années 1990. Conformément à l'engagement du gouvernement du Canada de réaliser une évaluation environnementale de toutes les grandes politiques, un Cadre pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales a été élaboré et est actuellement appliqué aux négociations de l'OMC et de la ZLEA. L'idée qui sous-tend ce Cadre est de permettre aux négociateurs commerciaux de cerner les considérations environnementales et de les intégrer systématiquement à toutes les phases d'un accord, de la négociation jusqu'à la mise en œuvre, dans une démarche de transparence et de responsabilisation. Le Canada — avec les États-Unis, l'Union européenne et une poignée d'autres pays — est un pionnier de cette approche et a proposé de partager son expertise avec tous les pays intéressés. Notre logique fondamentale est qu'un point à temps en vaut cent : il est préférable d'anticiper l'impact probable des différents scénarios de libéralisation des échanges et des investissements pendant qu'il est encore temps d'adapter les stratégies, d'optimiser les retombées positives et d'atténuer les risques.

Pour certains groupes, les questions d'environnement et de développement font partie d'un même agenda « social », qui inclut également les droits de la personne et des travailleurs, le statut des femmes, la protection des enfants, l'éradication de la pauvreté, la promotion des Autochtones, l'éducation et la santé publiques. Parmi ces groupes, les plus revendicatifs dans les débats sur le commerce sont les syndicats et les ONG qui militent en faveur de l'environnement, du développement et des droits de la personne. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, ils se préoccupent davantage des conditions instaurées pour le commerce et l'investissement que de ces activités proprement dites. Ils se demandent si le contexte actuel pour les échanges et les paiements internationaux est adapté aux pays en développement, car en l'absence de structures de direction fortes, le commerce risque de ne profiter qu'à une oligarchie. Ces groupes sont majoritairement favorables à l'approche « de la carotte et du bâton » et préconisent d'utiliser les accords commerciaux pour imposer les changements souhaités de manière plus efficace que les approches coopératives comme celles que privilégie le Canada. D'aucuns prétendent parler au nom des citoyens des pays en développement — dont les ONG sont souvent les partenaires — et déclarent que leur avis doit primer sur celui des gouvernants des pays en question qui, selon eux, n'ont pas toujours de légitimité démocratique.

Pour ce qui est des **Canadiens dans leur ensemble**, les sondages montrent qu'ils sont très confiants dans les retombées du commerce et des accords commerciaux : ils souhaitent poursuivre la libéralisation des échanges et soutiennent la politique commerciale de leur gouvernement. Toutefois, les Canadiens sont également sensibles aux critiques — les négociations et les accords sur le commerce sont le révélateur des inquiétudes suscitées par la mondialisation — et souhaitent être certains que nos politiques commerciales et économiques ne privilégient pas la croissance au détriment du bien-être social, au Canada comme dans le reste du monde. À l'instar des citoyens de nombreux autres pays, les Canadiens n'aiment pas les incertitudes sur l'avenir. D'un autre côté, en raison de notre longue histoire de nation commerçante, ils comprennent intuitivement que la politique commerciale ne peut que promouvoir, mais pas garantir des conditions favorables au Canada ou à d'autres pays. Ce qu'ils réclament en fait, c'est l'assurance que, conformément aux thèmes évoqués dans le dernier discours du Trône, le gouvernement fédéral trouve un équilibre entre les préoccupations sociales et environnementales et la croissance économique, qu'il a prévu et atténué les répercussions négatives intempestives sur la société et l'environnement du Canada et que le progrès social et économique se poursuivra à l'échelon national et international.



QUELQUES QUESTIONS ÉPINEUSES

Quel que soit l'angle sous lequel on aborde la question, la politique commerciale pose des défis au Canada. Au plan de **la gouvernance**, le gouvernement fédéral cherche à conserver sa capacité à légiférer dans l'intérêt public. Les provinces ont elles aussi le même souci, d'autant plus que les négociations commerciales s'attaquent à des problèmes relevant des provinces ou qui sont de juridiction partagée et s'intéressent également au travail et à la coopération en matière d'environnement. Par conséquent, les provinces demandent à jouer un rôle plus formel dans la politique commerciale du Canada.

Le gouvernement fédéral doit bien entendu prendre acte des craintes et des responsabilités des provinces et trouver des solutions qui les agréent. Il peut pour cela compter sur les processus de consultation et de coopération instaurés de longue date qui permettent de relever ensemble ces défis. Parallèlement, le Canada doit parler d'une seule voix sur la scène internationale — celle du gouvernement fédéral — s'il veut être crédible et efficace.

En règle générale, les Canadiens se préoccupent des questions portant sur des **valeurs** comme les droits au travail et ceux de la personne ou la protection de l'environnement. S'attaquer à ces thèmes lors de négociations requiert une certaine flexibilité. La réussite doit se mesurer à l'aune des incidences positives à l'étranger, notamment au vu des efforts internationaux déployés dans ces domaines. Sans être doctrinaire sur la manière de s'y prendre, le degré d'intégration des objectifs sociaux, environnementaux et économiques dans la politique commerciale est bien évidemment décisif.

Certaines questions liées aux valeurs sont particulièrement difficiles à résoudre. Par exemple, nous insistons pour que le Canada et d'autres membres de l'OMC puissent continuer à promouvoir et à améliorer les objectifs de leur politique culturelle nationale, mais le Canada exporte également des produits culturels et par conséquent, notre politique commerciale doit parvenir à un équilibre sur ce point. Ceux qui connaissent bien les coupes budgétaires fédérales et provinciales de ces dernières années savent que l'établissement d'une politique publique impose des choix cornéliens, et la politique commerciale n'y fait pas exception.

Au plan **économique**, le Canada se heurte à un obstacle lorsque les négociations portent sur des secteurs qu'il continue de protéger. Les industries protégées sont habituellement très spécialisées, et se retrouvent par exemple dans les zones rurales ou dans une région particulière.

Plusieurs d'entre elles opèrent également dans un environnement économique international marqué par des distorsions profondes, qui peuvent avoir une incidence directe sur leur compétitivité. En fonction du moment, de la manière et de la portée de la suppression de la protection, cela peut entraîner des conséquences régionales et sociales qu'il s'agit d'atténuer. Toutefois, l'approche retenue pour certains secteurs, en raison de leur importance globale dans l'économie et des distorsions qui persistent sur les marchés mondiaux, est tout bonnement de ne pas les libéraliser.

Enfin, certains secteurs génèrent des avantages qui ne sont pas réductibles à de simples considérations économiques : citons la culture, la santé, l'éducation publique ou la gestion de l'environnement. La politique commerciale ne doit pas abroger le droit d'intervenir pour soutenir des politiques essentielles à l'identité et à l'avenir du Canada.





QUELQUES RÉFLEXIONS À TITRE DE CONCLUSION

Le grand défi pour le gouvernement est de mener une politique commerciale cohérente et de faire valoir ses priorités afin de répondre aux attentes et aux besoins des Canadiens, dans un environnement international complexe et évolutif où les questions relatives au développement deviennent de plus en plus présentes. Pour façonner et non plus subir les événements, une nation aussi intégrée à l'économie mondiale que le Canada doit, dans son propre intérêt, prendre le changement à bras le corps et devenir un chef de file. Le Canada doit adopter une approche flexible révisée en permanence. Il est tout aussi important que cette approche recueille le soutien des Canadiens. Il faut pour cela élaborer des scénarios bénéfiques à tous en vue d'atteindre des objectifs plus larges, comme le développement durable.

En résumé, la politique commerciale du Canada vise à atteindre les résultats suivants :

- renforcer la relation **Canada/États-Unis**;
- exploiter de nouveaux débouchés et élaborer de meilleures règles grâce au cycle actuel de négociations de l'**OMC**, aux négociations de la **ZLEA** et au traitement bilatéral de problèmes, y compris par voie de négociations;
- faire la publicité de « **l'image de marque** » du **Canada** en continuant de promouvoir le Canada comme destination de choix pour les investisseurs et comme source de partenaires commerciaux novateurs;
- **bâtir un consensus national** sur la manière de gérer les questions difficiles soulevées par le commerce et par la politique commerciale;
- élaborer des politiques pour **gérer les transitions** si nécessaire;

- participer activement à des débats de société et à des programmes de travail destinés à promouvoir le **développement durable** sous toutes ses facettes, y compris la démocratie, la bonne gestion des affaires publiques, la paix, les débouchés économiques, la protection de l'environnement et le respect des droits fondamentaux des travailleurs et de la personne.

Il ne suffit pas d'avoir des intentions louables; le gouvernement veut également travailler dans le bon sens. Il souhaite prendre des décisions qui correspondent aux désirs des Canadiens — aux besoins du Canada que nous souhaitons bâtir — et aux besoins des partenaires du Canada dans le monde. Pour être crédible dans ses choix et dans les voies qu'il emprunte, le gouvernement tente de mettre en pratique ce qu'il préconise : la transparence et la mobilisation.

- La **transparence** implique de prendre le temps d'expliquer inlassablement l'action gouvernementale et ses raisons. Il faut également faire pression pour plus d'ouverture lors des discussions internationales sur le commerce, comme le Canada s'y est employé avec succès.
- Cela mène à l'étape suivante de la **mobilisation** via la consultation, la communication et la sensibilisation. Si les Canadiens savent ce qui se passe, ils peuvent soumettre leurs idées sur la politique commerciale. Leur participation permettra de façonner et d'améliorer la politique, qu'elle soit le fruit d'une consultation directe ou de l'analyse parlementaire des questions commerciales et d'investissement qui joue un rôle croissant. L'écoute du gouvernement ne doit pas se limiter au parlement et à ses interlocuteurs, car d'autres sources proposent des informations et des commentaires judicieux et pertinents. De même, il doit mobiliser en permanence ses partenaires internationaux sur tout l'éventail des problèmes internationaux afin de mieux comprendre les événements et de pouvoir apporter sa pierre à l'édifice.



On peut dire sans se tromper que la politique commerciale du Canada est dans une phase de consolidation. Le gouvernement a déjà changé la manière de conduire sa politique, en mettant l'accent sur la transparence et la mobilisation. Le débat de société sur les répercussions nationales et internationales des choix lors des négociations est désormais la règle, tout comme l'attention accrue des comités du Sénat et de la Chambre des communes. Le gouvernement vise d'ores et déjà des buts politiques et sociaux plus larges avec sa politique commerciale et ne se limite pas aux objectifs purement économiques. Sans pour autant se montrer complaisant, il sait que l'ouverture instaurée par la libéralisation du commerce crée un climat stable et de nouveaux débouchés à l'étranger et stimule l'investissement et l'innovation au Canada. Désormais, il s'intéresse à d'autres questions encore plus complexes et apparemment bien plus délicates. Il se doit d'encourager la mobilisation des Canadiens pour choisir la meilleure voie à suivre.



VOUS VOULEZ EN SAVOIR PLUS?

www.accordscommerciaux.gc.ca

Autres sources :

www.dfait-maeci.gc.ca/eet/menu-fr.asp

www.alena.gc.ca

www.omc.gc.ca

www.zlea.gc.ca

www.g8.gc.ca

www.acdi-cida.gc.ca

La présente brochure est aussi disponible sur Internet à :
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/catalog-fr.asp>

Service de renseignements (SXGI)

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2

Téléphone : 1 800 267-8376 (sans frais) ou (613) 944-4000

Télécopieur : (613) 996-9709

Courriel : enqserv@dfait-maeci.gc.ca



doc
CA1
EA54
2003002
EXF



Canada's Trade Policy Strategy

*Sustaining
Our Success*



Canada's Trade Policy Strategy

Sustaining Our Success

TABLE OF CONTENTS

Creating opportunities in Canada and abroad	1
A multi-track trade policy	3
<i>Where Canada is coming from</i>	3
<i>The multilateral track</i>	6
<i>The regional and bilateral tracks</i>	9
Various interests, various ends	14
Two key challenges	16
<i>Meeting the needs of developing countries</i>	16
<i>Meeting the expectations of Canadians</i>	19
Some hard questions	26
Some final thoughts	28

© Her Majesty the Queen in Right
of Canada, as represented by the
Minister for International Trade, 2003
Catalogue No.: E54-20/2-1-2003
ISBN: 0-662-67216-X



CREATING OPPORTUNITIES IN CANADA AND ABROAD

We live in a fast-paced, technology-driven world economy characterized by widespread economic diversity, sweeping environmental and demographic challenges, increasing globalization of production and consumption, opportunity for the well-positioned, and risk for the marginalized. The Government of Canada has set out a far-reaching social and economic program to help Canadians exploit these opportunities and meet these challenges domestically and internationally.

One component of this is trade and investment policy, because trade itself is vital to the prosperity of Canadians, and prosperity is key to realizing their economic and social aspirations. At \$396 billion last year, Canadian merchandise exports were equivalent to some 40 percent of our gross domestic product; one job in four is supported by trade; trade stimulates productivity and competitiveness; and exporting and importing alike generate significant government revenues, both directly and indirectly. The trade and economic analysis Web site of the Department of Foreign Affairs and International Trade offers data and insights on the role of trade in the Canadian economy (see www.dfait-maeci.gc.ca/eet/menu-e.asp).

A further fact of modern life is that governments have expanded the domain of trade policy well beyond traditional border measures like tariffs and quotas. The original multilateral trade agreement, the GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) of 1947, already contained rules on domestic actions such as subsidies to the extent that these impeded or distorted trade. Actual negotiations, however, concentrated primarily on tariffs and other border measures such as anti-dumping until the 1970s, when the Tokyo Round of multilateral trade negotiations saw the addition of

19136K 00791

19136K 00791

new rules and commitments in such areas as technical barriers to trade (e.g. standards) and government procurement (purchases of goods or services by governments for their own use). In the Uruguay Round (1986-1993), GATT members added services and trade-related intellectual property issues to the ambit of trade talks, and finally succeeded in negotiating rules for farm trade; in the same period, NAFTA partners negotiated a chapter on investment. All of these efforts were aimed at ensuring that trade was conducted on a fair and transparent basis according to the rules of some part or another of the international trade regime—that is, the GATT and its successor, the World Trade Organization (WTO) of 1995, and all the regional and bilateral agreements that govern world trade and trade policy. However, as you'd expect with trade representing nearly half the economy, the effect has been to dramatically increase the number of areas of Canadian public policy that are touched by some aspect of that regime. This alone is reason enough for Canadians to pay close attention to the issues addressed by our trade policy.



Trade policy can create opportunities within Canada and—allied with other policies and measures—can promote prosperity, democracy, justice and social stability worldwide. In other words, the coherent management of trade policy with and through a range of domestic and international policies helps us to achieve Canada's global political and social objectives. This paper sets out some of the issues behind how Canadians and their governments interact with, contribute to, and benefit from the world beyond our borders in the realm of trade and investment.

A MULTI-TRACK TRADE POLICY

WHERE CANADA IS COMING FROM

Canadian trade policy is the reflection of how the Government pursues three key objectives:

- **prosperity** through better access to foreign markets for our exports, the competitive stimulus of imports, and the benefits of two-way investment flows;
- **rules** that keep pace with the needs of our modern economy and provide fair and predictable conditions for economic and social development; and
- **support for broader political goals**, including the protection of labour and environmental standards, the advancement of sustainable development and good governance, and other components of social and economic well-being.

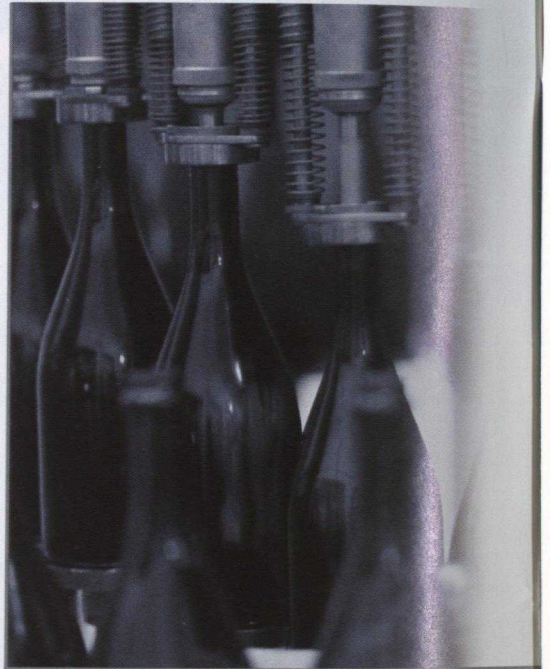
With whom do we pursue these objectives? First and most obviously, with the United States. We exchange well over a billion dollars' worth of goods and services each day with the United States; we cannot achieve prosperity without our neighbour to the south. We certainly need rules to keep the conditions for trade fair, open and predictable. Such highly publicized cases as American actions against Canadian softwood lumber exports have arisen where we were not able to negotiate strong enough rules. And, although we may not always agree on some issues, the United States is among our strongest allies on many broader political goals such as promoting labour rights and good governance. We use both WTO and NAFTA rules to govern the

relationship with the United States, supplemented by a panoply of agreements covering shared border management interests and more. This subject is explored in greater detail below.

Canada's other principal merchandise export markets are the European Union (also a very important investment partner) at over 4 percent, Japan (2 percent), China (1 percent) and Mexico, South Korea, Australia and Hong Kong (all less than 1 percent). Together, the six major developed and developing markets targeted by our international business development program (the EU, Japan, China, Mexico, Brazil and India) account for about two thirds of our non-U.S. trade (imports and exports alike). On the import side, Asia-Pacific suppliers again share the non-U.S. honours with the EU, but there are also significant imports from oil producers (Norway, Algeria, Venezuela) and from some leading developing economies in other regions (Brazil, India). In fact, while 87 percent of our 2002 exports went to the United States, only 63 percent of our imports came from there, so there is far greater variety in our sources of supply. Only 14 countries took more than \$1 billion in our goods exports in 2002 (six of them in the EU), while fully 28 sold us more than \$1 billion (11 of them in the EU). Our bilateral trade surplus with the United States was more than enough to cover the deficits we run with almost all other partners, leaving Canada with a merchandise trade surplus of \$47.8 billion in 2002 (on a customs basis).

One might well conclude that Canada's export interests are confined to the developed world. Indeed, developing countries as a whole are not significant export markets for Canada. However, we have economic, political and values-based interests in seeing them develop sustainably using trade and other appropriate means:

- **economic**, because they become better trade and investment partners;



- **political**, because rising wealth is necessary (though not sufficient) for rising standards of democracy, human and labour rights observance, environmental protection and other key contributors to the creation and maintenance of successful societies and states; and
- **values-based**, because Canadians believe in the right of all human beings to a decent life, and creating opportunities to improve the condition of the poorer (and especially the world's poorest) is an obligation they acknowledge and willingly accept.

How do we pursue these objectives? Ultimately, all trade is bilateral, even if some of the ground rules are set at the regional or global level. We deal with bilateral problems, and increase bilateral opportunities, using several distinct ways of managing and enriching these interactions:

- **multilateral** agreements and negotiations, under the umbrella of the WTO;
- **regional** agreements and negotiations, notably NAFTA and the proposed Free Trade Area of the Americas (FTAA); and
- **bilateral** trade agreements such as those with Chile, Israel and Costa Rica; complementary bilateral arrangements on trade and trade-related issues such as investment, or R&D cooperation; bilateral negotiations such as those with four other Central American countries and Singapore; and a range of bilateral work programs and high-level contacts designed to build shared approaches and to resolve differences.

Canadian trade policy shows a history of activism at each of these levels. For over half a century, Canada has leveraged its influence and pursued its interests through multilateral bodies, namely the GATT and the WTO. We have also, in the last 20 years, renewed our historical interest in bilateral and regional trade agreements, an interest that had waned with the reduction in the tariff preference given to Commonwealth countries after the United Kingdom joined the European Economic Community (now the EU) in 1973. In the 1980s, the governments of the day recognized the increasing integration of the Canadian and

American economies and, having first tried to negotiate sectoral trade agreements, embraced Canada-U.S. free trade. This was followed in 1994 by the North American Free Trade Agreement, or NAFTA, which added Mexico and extended the disciplines.

Not only did NAFTA protect Canada's effective access to the American market, it also gave concrete expression to a new, post-Cold War resurgence in interest in the Americas. It is no coincidence that the 1990s also saw Canada join the Organization of American States, negotiate free trade with Chile, unite with the other democratic countries of the hemisphere in the Summit of the Americas process, and lead the initial phase of the FTAA negotiations. In recent years, we have negotiated a free trade agreement with Costa Rica, and we are currently in negotiations to the same end with four other Central American countries, the four European Free Trade Area countries (Norway, Iceland, Switzerland and Liechtenstein) and Singapore. In addition, we are in exploratory discussions with CARICOM (the Caribbean Community), the Dominican Republic, and the five countries of the Andean Community (Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela). We have also signed a large number of other economic agreements (e.g. dual taxation treaties, investment protection and promotion agreements) that complement our trade agenda. None of this has come at the expense of multilateralism. In fact, the most recent multilateral trade negotiations (the Uruguay Round) were pursued simultaneously with Canada-U.S. and NAFTA negotiations. Rather, these activities represented a new willingness to push the envelope at all levels. In addition to pursuing "classical" free trade, we concluded side agreements that broadened the scope of the negotiations to embrace cooperation on environmental protection and on labour standards, areas not previously discussed in such forums.

THE MULTILATERAL TRACK

The WTO system of agreements is the cornerstone of the **multilateral** trading system. It covers all of our important trading relationships and governs Canada's trade with partners in the absence of a regional or bilateral agreement. In fact, WTO rules can also complement bilateral rules, providing a minimum

set of disciplines where bilateral talks cannot make further progress, or filling in gaps on issues that cannot be solved just between the two parties, such as global farm subsidies.

The GATT and WTO have been key tools for the first two objectives of Canadian trade policy: prosperity and rules. Successive multilateral negotiations have allowed the Government to improve markets abroad for our goods and services. By gradually opening up our own economy to competition, we have also lowered prices and expanded choices for business and consumers alike. In November

2001, at the WTO Ministerial Meeting in Doha, Qatar, WTO Members agreed to launch a new round of trade negotiations covering both market access and rules. Meeting key Canadian objectives, the negotiations (known as the Doha Development Agenda or DDA) will cover:

- substantial improvements in agricultural market access;
- the reduction, with a view to phasing out, of all forms of agricultural export subsidies, and substantial reductions in trade-distorting domestic support;
- improvement of disciplines in the areas of subsidies and countervailing/anti-dumping duties;
- the reduction or elimination of non-agricultural tariffs and non-tariff measures;
- negotiations on aspects of trade and the environment, intellectual property (specifically, geographical indications for wines and spirits), and WTO rules on dispute settlement and on regional trading arrangements; and
- a focused work program on investment, competition policy, transparency in government procurement, and trade facilitation.



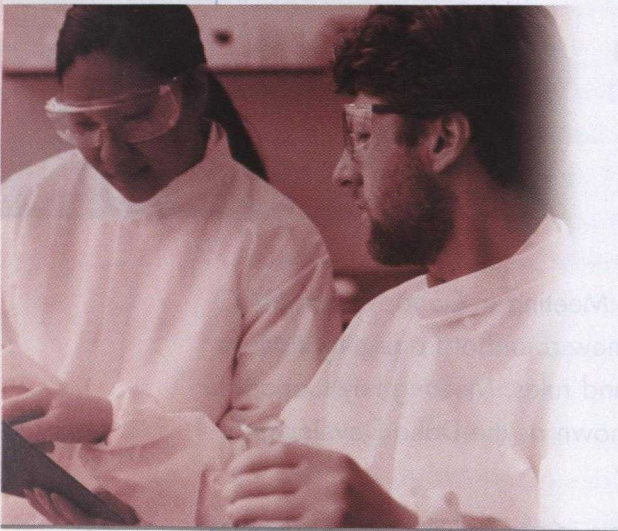
In addition, ministers clarified intellectual property rules under the WTO Agreement on the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs Agreement) to reaffirm that it is consistent with ensuring that developing countries can have access to essential medicines in the face of diseases such as AIDS, tuberculosis and malaria.

The greatest benefit Canada could hope for from the DDA would be a significant reduction in U.S. and EU farm subsidies. We would also like to address protectionism on the part of expanding developing countries such as India, China and Brazil, which still

maintain significant tariff and non-tariff barriers to our goods and services exports, while maintaining some practices (such as subsidies) that distort trade with third markets. We believe that there is ample scope for achieving such access improvements in mutually beneficial ways.

Besides creating new opportunities through the reciprocal exchange of concessions, the Doha Development Agenda will also

allow trading nations to strengthen, update and expand the rules-based system. Because national approaches to a range of issues and policies with economic effects can have an impact outside a country's borders, rules are important to ensure a balance between the interests of various members of the world trading community and to provide a predictable framework for national policy development. They are also, in the real world, far preferable for a smaller economy to the "law of the jungle" that would otherwise prevail. Canada hopes to use the rules to bring predictability into new areas such as electronic commerce, as well as greater discipline into such long-standing problem areas as subsidies, countervailing measures and anti-dumping actions. We also hope for greater clarity and therefore predictability in dispute settlement procedures, in the interplay of WTO and regional trade regimes, and in the area of the interrelationship between WTO



disciplines and multilateral environmental rules affecting trade. Indeed, the environmental negotiations and work program, together, are already greatly improving communication between the WTO and Multilateral Environmental Agreement Secretariats, and between national trade and environmental authorities.

A point of great significance to Canada is that the DDA talks must take into account developing and least-developed countries' ability to implement any new rules, which may be improved through the provision of technical assistance. They must also address a range of issues such as special and differential treatment and improving market access for developing-country exports, in order to make the world trading system better serve the interests of development. As with the new environmental negotiations and related work, this will help advance Canada's objective of better integrating broader concerns with trade. The international system has many elements, and the WTO is only one of them, so we are pursuing some of the more contentious issues (such as improving respect for human and labour rights) in other relevant bodies (e.g. the International Labour Organization), while striving to build understanding, comfort and consensus among our trading partners. We are all, collectively, still learning how good governance, sustainability, the rule of law, environmental protection and economic development can fit into a well-articulated whole rather than operating in separate policy worlds or, worse still, operating incoherently and at cross-purposes.

THE REGIONAL AND BILATERAL TRACKS

The management of bilateral trade and investment relationships is an exercise in the judicious choice of instruments. Consider the Canada-U.S. relationship: beyond all doubt it has been highly advantageous to Canada over the years, but it is also our most challenging relationship, where any disruption can prove very costly. Additionally, the weight of the United States in the world economy and the world trading system (like that of the European Union and certain other major players) makes it essential to maintain a continuing dialogue with the United States on a range of shared interests going well beyond the bilateral agenda.

To pursue the example of the United States, which can stand as a model for how we conduct our trade relations more generally, the tools for maintaining this mutually enriching relationship are the following.

- ❑ The WTO and NAFTA provide rules for addressing disputes such as our challenges to American measures on softwood lumber imports.
- ❑ The trade regime also provides opportunities to work out better solutions to shared problems, whether through periodic negotiations like the DDA or FTAA, or through ongoing work programs like the one that NAFTA provides for. The continuing Canada-U.S. trade policy dialogue is particularly important in this context.
- ❑ Border management agreements complement these instruments in areas as diverse as customs procedures and environmental protection.
- ❑ We also have well-established exchanges, procedures and agreements in place in defence, transportation and a host of other areas.
- ❑ Political contacts at federal and provincial/state levels (ministers and parliamentarians alike) help build an understanding and a willingness on both sides to accommodate the interests of the other, while complementary public diplomacy (talking to business and labour; talking to opinion leaders and the public; seeking allies on specific issues) is conducted by our Embassy and all of our consulates in the United States.

Considerable attention has been focused on the perceived benefits and shortcomings of these various instruments and techniques. For instance, NAFTA's Chapter 11 has been criticized in Canada, in particular for placing corporate interests ahead of public interests. Despite what one might think, recourse to the investor-state provisions of Chapter 11 has been minuscule, and arguments that it has had a "chilling effect" on social or environmental regulation are contested. This does not mean that further clarification of investor-state provisions—especially procedural aspects—would not improve Chapter 11, and Canada

has actively pursued this with its NAFTA partners. We are also working on a range of measures to ease cross-border movement; these are more important than ever in the wake of the September 2001 terrorist attacks. And we intend to exploit every opportunity the FTAA or WTO negotiations may provide us to address such perennial issues as U.S. farm subsidies, or its countervailing and anti-dumping duty procedures.

Looking to the future, management of the Canada-U.S. trade relationship needs to take into account our increasing economic integration. This means the Government must manage differences over social, cultural and economic policies. We must also see whether it is possible to reduce the differences through harmonization, regulatory cooperation and mutual accommodation, or whether we simply have to live with those differences. Whatever the scenario, Canada faces a threefold challenge in this relationship:

- We traditionally have to work hard to get the attention of U.S. policy makers, especially in Congress, whose priorities are generally domestic.
- To the extent that such concerns as homeland security still leave "policy room" for the U.S. government to look outside its borders, there are many rivals for America's attention—Mexico, for instance.
- We do not start from a firm Canadian consensus. For example, some people equate harmonizing rules with adopting a strictly American standard and abandoning Canadian solutions and Canadian values; this can lengthen the search for innovative solutions that build on those values.

In sum, trade policy alone does not cover all the issues in this kind of relationship, and it certainly does not hold the solutions to all the problems.

Although any list of priorities for Canadian trade policy has to respect the importance of our trade relations with the United States, matters do not end there. After the United States, Canada's second- and third-ranking export markets are the European Union and Japan. At present, trade problems with both are being dealt with through the WTO or through targeted

bilateral initiatives. Bilateral free trade with either market is not ruled out as a long-term goal, but for these and other large markets (e.g. Brazil), the prospects for improving Canadian access in the near to medium term are better through broader trade negotiations. Once again, it is a matter of choosing or creating the approaches that best fit the needs and capture the opportunities, whether bilateral, regional or multilateral. For example, the Canada-EU Trade and Investment Enhancement Agreement initiative, announced in December 2002, will aim to complement Doha Development Agenda results; work to design this novel agreement will begin this year. Incidentally, in seeking to promote opportunity elsewhere and to strive for a well-functioning international system, we improve the growth prospects for our principal customers and for poorer countries as well, creating benefits at many levels.

Since recent experience suggests bilateral agreements are now more likely with smaller partners, we face a problem of allocating our efforts. We also have to acknowledge up front that the economic gains for Canada from such agreements are likely to be slight and incremental, though they might still impose costs on some sectors facing increased competition. To help choose, we apply two general tests to any potential regional or bilateral trade initiative that we identify or, more commonly, that is proposed to us by a trading partner:

- What are our strategic interests in the region or in the partner, whether economic or political?
- What is the most effective forum in which to pursue these interests?

The lens of broader interests allows us to factor such objectives as reinforcing democracy through international engagement, or improving environmental protection through cooperation, into an overall balance of interests that is not definable in purely economic terms. In this sense, regional and bilateral agreements are our "test tubes." They have co-existed with the multilateral system since its inception in 1948, but typically they seek to go beyond the multilateral rules. By aiming at free trade they go deeper, thereby opening up new markets and providing competitive stimulus. For example, since NAFTA entered into force

in 1994, Canada's goods exports to the United States and Mexico have doubled to over \$348 billion.

At the same time, regional agreements may explore commitments and disciplines in areas that are not fully covered by multilateral agreements, such as investment, services or competition. Such innovations or extensions of current provisions may then furnish models for the world trading system. The Canada-Costa Rica Free Trade Agreement, for example, contains novel provisions on trade facilitation. As for the biggest regional negotiation of all, the FTAA, we are still at such an early stage in the detailed talks that we do not yet know how the links will be made to other elements of the Summit of the Americas agenda, including the reinforcement of democracy, environmental cooperation and labour rights, though we and our negotiating partners certainly share a fairly expansive vision of the coverage of the agreement in trade and investment terms.

It is worth recalling how we have proceeded in environmental and labour side agreements so far. This has been a learning experience for us as we have moved from NAFTA, through the Canada-Chile FTA and the Canada-Costa Rica FTA, to the current bilateral negotiations. Throughout, we have consciously eschewed the "coercive" approach, which would see standards adopted or upheld on pain of loss of trade privileges. Even supposing that any of our trade partners would have agreed to such a linkage—and there is no evidence that they would have—there is a fundamental contradiction in threatening to take resources (gains from trade) away from a country that should be devoting more resources to help it meet its labour and environmental standards. Our approach in both fields has been facilitative rather than confrontational, aimed at helping our developing partners to implement their domestic laws and at increasing the transparency, and therefore scrutiny, surrounding their enforcement activities.

VARIOUS INTERESTS, VARIOUS ENDS

Fitting all the pieces of a multi-track trade policy together is a challenge for the Government and other players alike. Starting from the trade policy priorities outlined above, this discussion has shown that there is more than one way to promote prosperity through trade and investment opportunities and competition; there is more than one set of rules out there; and there are many avenues, some more promising than others, for pursuing broader political or social objectives.

In practice, different objectives resonate with different client groups. Classical market access gains—tariff reductions, for example—may be particularly important to a large exporter, whereas a smaller enterprise producing a specialized good or service may be more interested in trade facilitation or ease of professional certification. Either one may be more immediately interested in international business development activities. Trade policy can only create and diversify opportunities: exploiting them is the task of a different form of government assistance.

It is not just about the interests of enterprises, either. For instance, development through trade will be seen differently by values-based organizations that emphasize simultaneous progress on normative fronts (e.g. systems of governance that favour inclusion rather than marginalization) than by those who see it purely as a matter of the terms of trade. And it is not just in the area of trade that conflicts arise over deregulatory agendas, over constraining the policy and implementation choices of governments, or over fiscal restraint in exchange for more jobs, greater competitiveness, longer-term choices and so on. To cite only one example, reconciling approaches to national security and to transnational

crime with the movement of people, goods, services and technologies was a conundrum well before the recent attention to terrorism. A trade policy that does not constantly seek to find the best way forward through this tangled maze of contradictory interests is likely to become irrelevant or even counterproductive.

As it is for one country's trade policy, so it is for the whole international trade regime: it must adapt and set ambitious goals, or risk irrelevance. This is easier said than done. Governments are generally called upon to react rather than to lead, at least in international affairs. For one thing, there has to be domestic demand for government action (whether to regulate or deregulate); for another, there has to be an international consensus on what is negotiable; and for a third, the negotiations themselves have to lead to agreement on what sort of actions are to be taken. All of this takes time, and the only way for governments not to be forever solving yesterday's problems is through intelligent anticipation.

In trade policy terms, this suggests that any new negotiation should go beyond "first generation" issues if it is to meet the current needs of business and anticipate the future. ("First generation" agreements are those like the old GATT that focus principally on measures at the border: tariffs, quotas and other import regulations.) Similarly, with most potential partners a trade negotiation should include a parallel effort to address environmental, labour or sustainable development issues if it is to provide for the future of the societies and economies concerned. There must also be provision for fallbacks and alternatives should negotiations fail. The solution may be to proceed at a different level: regional instead of bilateral, or multilateral instead of regional. But if conditions are not ripe at a given time for concluding an agreement, it is generally only a question of time before they do ripen—if there is truly a fundamental mutual interest in the matter. In trade policy, imagination and experience alike are valued.

A person wearing a white protective suit, hood, and mask is working in a laboratory. They are holding a large piece of equipment, possibly a scale or a balance, and looking down at it. The background shows shelves with various items, suggesting a laboratory or industrial setting.

TWO KEY CHALLENGES

MEETING THE NEEDS OF DEVELOPING COUNTRIES

The new WTO negotiating round, the Doha Development Agenda, is being called a “growth and development round.” It places developing countries at the heart of WTO negotiations with a package of measures aimed at helping those countries benefit from the global trading system and adapt to WTO rules at a pace appropriate to their development needs. At the same time, it provides work programs to elaborate on the particular concerns of small economies, trade and the transfer of technology, and “special and differential treatment” (a range of measures designed to take practical account of the particular problems facing developing countries, such as longer phase-ins for obligations). A separate decision addressed the critical issue of access to medicines essential to the treatment of diseases such as AIDS, malaria and tuberculosis; concrete follow-up has already occurred, with least-developed countries having received a waiver of obligations under the TRIPs Agreement until 2016, and further actions are being prepared in the WTO.

Clearly, trade policy is only one element in fostering development and combatting poverty. Along with market access, poor countries need massive development assistance, and many require debt relief as well. Moreover, good economic governance (including addressing endemic problems of corruption) as well as sound social policies (regarding, for example, basic education) and open and participatory political processes would all improve the sustainable development of these countries. These prescriptions are not novel. Indeed, Canada and the other signatories to the Monterrey Consensus on Financing for Development (March 2002) covered most of them in setting out the challenges to be

met on the way to a fully inclusive and equitable global economic system, one in which poverty would be eradicated and development and economic growth would be sustainable. International trade was only one part of the Monterrey equation, which also stressed the importance of mobilizing domestic and international financial and investment resources, increasing international financial and technical cooperation, addressing external indebtedness, enhancing the coherence of the international system of trade and payments with the overarching goal of development, and above all staying engaged.

While recognizing, therefore, that trade is only part of the solution, Canada must nonetheless heed the clamour from developing partners for growth, not just assistance; for trade, not just aid. Market access is especially important to allow developing countries to exploit areas where they have a trading advantage. Canada has recently announced market access measures in favour of 48 of the world's poorest countries—measures that are some of the most generous in the world, in particular in the way they allow exporters in these least-developed countries to source inputs from Canada or from other developing countries. Many other developing countries are keenly interested in ensuring that quotas on their textile and clothing exports are indeed removed by the end of 2004, and in improving market access and disciplining distortive subsidies in the agricultural area. Still others have a considerable interest in certain aspects of the services negotiations, being major exporters of skilled labour as well as of advanced services such as software design.

Many developing countries underestimated the costs of compliance with the WTO Uruguay Round agreements. That has made them far more cautious about entering into new commitments unless there is a demonstrable development value. This is clearly informing their approach to the possible extension of trade rules to related areas such as investment and competition. The issue is not so much whether it is good for their development to maintain a sound investment climate, or to discipline injurious anti-competitive behaviour such as price fixing, as whether (a) they have the means to deliver the necessary national enforcement, and (b) the WTO is the forum to negotiate rules that strike the right balance of interests. On this, as on all other items

in the DDA, there is no single, rigid "bloc" view held in common by all developed or developing countries. Different regions and different countries pursue their interests in a variety of ways, including through like-minded groupings that cut across North-South lines (e.g. for trade facilitation and for fair agricultural trade).

Among the concerns put on the DDA table are the long-term security of food supply at affordable prices should the European Union and the United States eventually cut farm export subsidies; the difficulty faced by smaller countries in participating in meetings and negotiations, both formal and informal; WTO constraints on trade-related investment measures (e.g. tax breaks conditional on export) and other policies favoured for economic development; and what many developing countries see as increasingly intrusive demands by developed countries for better governance, protection of the environment, respect for labour and human rights, and other factors contributing to sustainable development.

Another factor that is harder to weigh but is clearly significant in determining the trade policy of many developing countries is the matter of vested interests. If trade restrictions (tariffs or quotas) have created distortions in some areas of world trade (e.g. clothing, bananas, sugar), trade preferences have created vested interests in maintaining those distortions. For instance, developing countries with a preferential access quota to a protected market get to share in the economic rent generated by the protection; it may be rather more lucrative for them to continue to accept restrictions (as long as they get their share!) than to press for liberalization—and the heightened competition it brings from other exporters. This naturally has its counterpart in importing countries: importers of goods whose import is effectively limited (e.g. by tariff rate quotas) usually reap higher profits thanks to the rents, and have as much of a vested interest in maintaining restrictions as the industries or sectors that are the intended beneficiaries of protection.

There is a new emphasis on substantial investments in developing economies to address supply-side constraints and allow them to reap the benefits of improved access abroad. This manifests itself through the intended articulation of trade considerations with

others in, for example, the World Bank-led Poverty Reduction Strategy Paper process and in the Integrated Framework for Least-Developed Countries. Bilateral and multilateral donors are also working with developing-country partners to match their potential supply of trade-related technical assistance (to help governments: e.g. training for customs officers) and trade-related capacity building (to help economies: e.g. investments in systems of financing for trade). Needless to say, the concerns and processes articulated in the context of the WTO have their equivalents in all other areas of trade and economic cooperation, including in the APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) work program, in the FTAA negotiations, and in Canada's bilateral discussions with the Central America Four and other partners. Similarly, the growing attention to non-trade issues such as the environment underlines the considerable needs of developing countries for assistance in analysis of issues and implementation of obligations in those fields.

MEETING THE EXPECTATIONS OF CANADIANS

To date, trade policy has assured stable, predictable and often extremely advantageous conditions of access for over 90 percent of our exports, much of it at zero rates of duty. It has reached beyond the border through instruments such as NAFTA and the WTO to give our services providers better access; our performers, manufacturers and other owners of intellectual property better protection; and our farmers a somewhat better-ordered international system, to name but three areas of accomplishment. More remains to be done on these and other areas affecting international trade: e-commerce rules, trade facilitation and maybe investment and competition could be added. Strides have been made on opening up the business of trade policy to public scrutiny, and the groundwork is being laid



for going further. Development issues are beginning to take their rightful place in a trading system that is dominated in numbers, if not in trade terms, by developing countries. The integration of trade with labour, environmental and political considerations, by contrast, is a far slower process, making progress chiefly in bilateral talks and in parallel processes such as the International Labour Organization World Commission and the Summit of the Americas process. Objectively, Canadian trade policy is broad-ranging and ambitious, but the path to consensus in all these areas and more is a difficult one. How do Canadians view the efforts of their Government across this spectrum? Their opinions, as voiced to the Government through consultations and other

channels, are as varied and complex as the issues themselves; at the risk of oversimplifying, here is a summary of what we are hearing.



Canadian **business** tends to focus on economic questions. It is broadly supportive of the Government's international business development and trade policies, from regional trade promotion offices in Canada to Team Canada missions abroad, and regional or multilateral negotiations. When it comes to bilateral initiatives, however, opinion is more divided: those likely to see specific benefits

are in favour, whereas others with no immediate gain in sight tend to favour confining our efforts to such forums as the WTO or the FTAA lest we overstretch the Government's trade policy resources and take attention away from bigger deals with bigger rewards.

Trade liberalization is only one of the stated priorities of Canada's business community. Among the others are corporate tax rates that encourage investment in new equipment and R&D; personal tax rates that retain talented, skilled innovators; immigration policy that attracts such people; greater emphasis on education and university-based research; streamlining of regulations; and

removal of structural disincentives such as internal trade barriers and ownership restrictions.

Business sees global engagement as an engine for innovation. In addition to active participation in multilateral trade, debt and environmental discussions, business associations are calling for Canada to demonstrate a renewed commitment to international development. They argue that development assistance alone is not sufficient for poorer countries to grow and prosper, and that greater trade and investment are vital tools for any society that wishes to advance. In their view, the momentum for further liberalization can be maintained only if the international trade and investment system brings demonstrable benefits to the world's poorest. While some business sectors in Canada are wary of the greater competition that could arise because of better market access for poorer countries, most embrace liberalized trade both as a public good and as a boon to consumers because of the resulting choice, variety and greater competition. The philosophical embrace of global engagement therefore spans many disciplines. For example, one facet of the current debate over the implementation of the Kyoto Protocol on climate change is the need and opportunity for our industry to adopt innovative climate-friendly technologies, innovations that can also lead to credits through the mechanism of participation in international projects reducing greenhouse gas emissions in developing countries (for more on this, see the Canadian Clean Development Mechanism/Joint Implementation Office site at: www.dfait-maeci.gc.ca/cdm-ji/menu-e.asp).

The Canadian business community also shares the desire of many Canadians for better governance in the world trading system and its regional offshoots. Much of the Canadian private sector is paying much closer attention to how it interacts with the communities in which it operates, at home as well as abroad. Many firms, operating alone, with business associations or with other stakeholders, have established formal mechanisms for transparency, accountability, social and environmental reporting, and community engagement. They are also focusing on operationalizing international norms in areas such as human rights, labour rights and environmental protection. Having an

integrated approach to corporate social responsibility enables companies to better manage the impacts of globalized trade and investment; in the process, they build value both for their shareholders and for the communities and societies within which they operate. The Government of Canada has therefore been actively involved in developing and promoting international norms in the area of corporate social responsibility, for instance the



Organization for Economic Cooperation and Development's Guidelines for Multinational Enterprises and the Global Compact. The Government also strongly encourages Canadian firms to conduct their operations consistently with these principles, and presses for widespread adherence to instruments such as the above-mentioned Guidelines to ensure that Canadian companies operating abroad are playing on a level playing field.

In contrast to business, others, including many **academics, faith-based organizations, labour and citizen-based groups**, often criticize trade policy in the context of their reservations about globalization, or at least about what they term "economic globalization." They raise serious questions about the impact of spurring on production and consumption, and about adaptation and economic adjustment in the face of external forces.

Some come at these issues from a development perspective. While generally supporting trade and investment as such, they question whether developing countries are ready to fully participate in global trade and how the benefits of this activity are distributed within societies. They also argue that global institutions charged with advancing trade and investment, such as the World Trade Organization and the World Bank, often work at cross-purposes to development and aid efforts. They are concerned not only about the economic benefit but also about the social, developmental and environmental impacts of trade policy. There has been considerable analysis generated in recent months by leading developmental non-governmental organizations (NGOs)

about how the rules of the international trading system really affect developing countries and how they might be reshaped to better foster development.

Some groups see trade policy as undermining Canada's autonomy in essential areas such as health care, public education, culture or environmental protection. They claim that trade and investment policy is depriving governments in Canada of the right to regulate in the public interest, and they call for vigorous reassertion of that right. In particular, some demand that many of the trade rules in the NAFTA not be duplicated or extended to future trade agreements, such as the FTAA. When the federal government makes the case for a balanced and liberal trade and investment policy, the wary and sometimes explicit reaction of some of these groups is that it is biased in favour of business—that it has not, in fact, struck an appropriate balance.

Many environmentalists in NGOs, intergovernmental environmental bodies, academe and some foreign governments are also wary of the impact of the WTO's strong dispute settlement system on international environmental agreements. In the public eye, this is a battle of absolutes: the WTO (and therefore Canadian trade policy) is seen as imposing a "business first" approach that relegates international environmental agreements to second place wherever there is a policy or legal conflict; the way around this is to reverse the hierarchy and ensure that the objectives of multilateral environmental agreements (MEAs) rank higher, in international public policy, than those of the WTO to the extent of any conflict. At another level, however, the picture presented by environmental experts inside and outside government is far more nuanced. For example, how does one assess whether an MEA's effectiveness has been impaired, or whether there is a chill on new environmental negotiation or domestic regulation, when in fact no MEA has ever been challenged in the GATT or WTO? The challenges that have arisen concern a limited number of unilateral measures restricting trade (or, in the case of NAFTA's Chapter 11, investment). Most trade measures to further environmental ends have not, in fact, been challenged; for instance, countries practising a government-

supervised elephant cull have chosen not to challenge import bans on ivory maintained by Canada and other parties to the Convention on International Trade in Endangered Species, despite the economic losses to them.

The increasing public attention to this aspect of the trade and environment file has underlined to trade panels and environmental negotiators alike the desirability of avoiding policy or legal conflicts, and instead ensuring mutual supportiveness, through the process of negotiating and implementing trade and environmental agreements. In practice, of course, countries that do not share the prevailing consensus on how to implement a trade-related environmental obligation are likely to continue to address specific problems through WTO dispute settlement mechanisms, since these are (so far) more effective than those contained in most MEAs.

Another clear change in the behaviour of the Government of Canada and other governments is in the growing use of strategic environmental assessments of trade negotiations. While technical assessments of specific projects have been around for many years, the assessment of policies—and especially of complex policy undertakings such as trade talks—is a more recent phenomenon; in Canada's case, it dates to the NAFTA negotiations in the early 1990s. In line with the Government of Canada's commitment to undertake environmental assessments of all major policies, a Framework for the Environmental Assessment of Trade Negotiations has been developed and is currently being applied to the WTO and FTAA negotiations. The idea behind the Framework is to allow trade negotiators to identify environmental considerations and systematically factor them into all phases of an agreement, from negotiation to implementation, in a transparent and accountable fashion. Canada—with the United States, the European Union and a handful of others—is pioneering this kind of assessment, and has offered to share its experience with any interested country. Our fundamental logic is that "a stitch in time saves nine": it is better public policy to anticipate the probable impact of various trade and investment liberalization scenarios while there is still time to adapt strategies, reinforce benefits and mitigate risks.

For some groups, environmental and developmental issues converge with a "social" agenda, including labour and human rights, the status of women, the protection of children, poverty eradication, Aboriginal advancement, public education and public health. Of these groups, the most vocal in the trade debate are environmental, developmental and human rights NGOs, and labour unions. As noted above, their arguments are more concerned with the conditions for trade and investment than with the activities themselves. They question whether the current framework for international trade and payments is appropriate for developing countries, where the lack of strong governance structures means that trade may benefit only a commercial oligarchy. Many of them favour a carrot-and-stick approach, using trade agreements to drive desirable changes more forcefully than facilitative approaches such as those favoured by Canada. Some also suggest that they speak for the citizens of the developing world—with whose NGOs many are partnered—and that their groups' views should be heeded before those of developing-country governments, which in their eyes do not necessarily enjoy democratic legitimacy.

As for **Canadians in general**, polls show high confidence in the benefits of trade and trade agreements: they strongly favour further trade liberalization and support the Government's trade policy. But Canadians have heard the criticisms—trade negotiations and agreements are the lightning rod for concerns about globalization—and want reassurance that our trade and economic policies do not put growth ahead of social well-being, either in Canada or globally. Like the citizens of many other countries, Canadians are not comfortable with the lack of certainty about the future. On the other hand, given our long history as a trading nation, they understand intuitively that trade policy can only promote, it cannot guarantee, favourable conditions for Canada or for any other country. What they ask for, in essence, is reassurance that, true to the themes articulated in the most recent Speech from the Throne, the federal government is finding a balance between social/environmental concerns and economic growth; that it has foreseen and mitigated risks of undesirable impacts on Canada's society and environment; and that both social and economic progress will continue internationally and domestically.



SOME HARD QUESTIONS

However you come at the question, trade policy poses challenges to Canada. In terms of **governance**, the federal government is concerned about maintaining its ability to regulate in the public interest. Provinces share that concern, especially as trade negotiations have begun to address areas under provincial or shared jurisdiction and have also started to deal with labour and environmental cooperation. As a result, the provinces have demanded a more formal role in Canada's trade policy.

Clearly, the federal government must take notice of provincial concerns and responsibilities and seek outcomes that meet with their approval. In this, it can draw on long-established practices of consultation and cooperation, which provide a basis for jointly addressing these challenges. At the same time, Canada must negotiate with one voice in the international arena—that of the federal government—if it is to be credible and effective.

Of concern to Canadians in general are **values** issues such as labour and human rights, or environmental protection. Addressing these in negotiations demands flexibility. Success ought to be measured by whether our efforts have a positive impact abroad, especially in conjunction with broader international efforts in these areas. Without being doctrinaire about how this is done, it is obviously related to how far social, environmental and economic objectives are integrated into trade policy.

Some values issues pose interesting conundrums. For example, we insist that Canada and other WTO Members maintain their ability to promote and enhance domestic cultural policy objectives, but Canada also exports cultural products, and so our trade policy must strike a balance here. Anyone familiar with federal and provincial budget-cutting exercises of recent years knows that public policy is about making difficult choices; trade policy is no exception.

In terms of **economics**, Canada faces a crunch when negotiations involve sectors still benefiting from protection here. Protected industries usually occupy a specialized niche, perhaps in rural areas or a particular region; a number of them also operate in an international economic environment characterized

by profound distortions, which can have a direct bearing on their ability to compete. Depending on when, whether, how and to what extent protection is removed, there may be regional and social impacts to be tempered. However, the option espoused for certain sectors, given their overall importance to the economy and prevailing distortions in the corresponding world markets, is simply not to liberalize them.

Last, certain sectors provide benefits that cannot be reduced to solely economic terms: consider culture, health care, public education or environmental management. Trade policy must not abrogate the right to regulate in support of policies essential to Canada's identity and future.





SOME FINAL THOUGHTS

The key challenge for the Government is to pursue a coherent trade policy, advancing its priorities in a way that responds to the needs and wants of Canadians, within a complex and changeable international environment increasingly marked by development issues. In order to shape rather than react to developments, a nation as connected to the world economy as Canada must embrace change and show leadership in its own interest. Canada's approach must be flexible and undergo constant reassessment. Equally important, its approach must

have the confidence of Canadians. This implies working for win-win scenarios that help achieve broader goals, such as sustainable development.

In a nutshell, Canada's trade policy aims at the following specific outcomes:

- strengthening the **Canada-U.S. relationship**;
- pursuing new opportunities and better rules through the current **WTO** negotiating round, the **FTAA** negotiations, and bilateral issue management and negotiations;
- marketing the **Canada "brand"** by continuing to promote Canada as a prime investment location and as a home to innovative business partners;
- **building consensus domestically** on how to handle the difficult questions that trade and trade policy can bring to the fore;
- developing policies to **manage transitions** if necessary; and

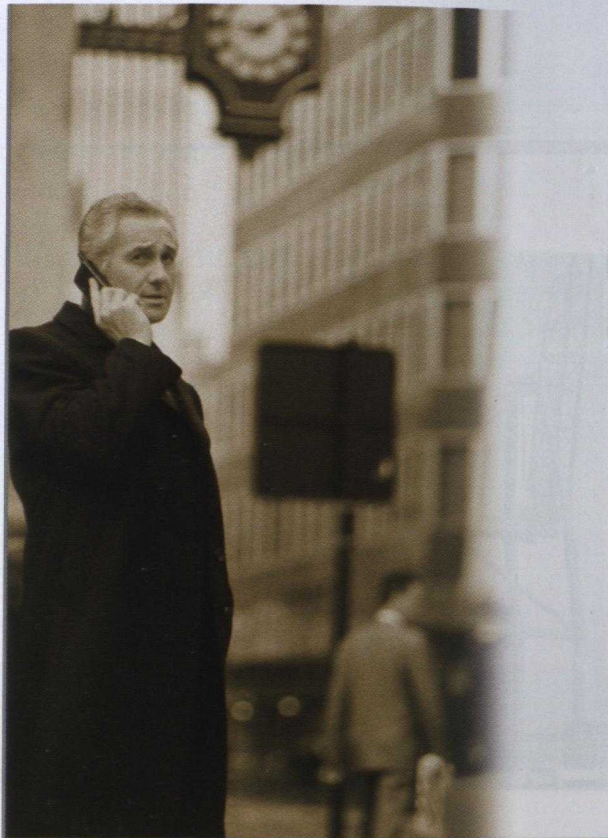
- participating actively in the broad-based debates and work programs to promote **sustainable development** in all its facets, including democracy and good governance, peace, economic opportunity, environmental protection, and respect for basic human and workers' rights.



It is not enough to want the right things; the Government also wants to make policy the right way. It wishes to make decisions that are attuned to what Canadians want—to the needs of the Canada we want—and to what Canada's partners around the world need. To have credibility in outlining the choices it faces and the paths it is taking, the Government tries to practise what it preaches: transparency and engagement.

- **Transparency** involves taking the time to continually explain what the Government is doing and why. It also involves pressing for increased openness in international trade discussions, as Canada has been doing successfully.
- That leads to the next step of **engagement** through consultation, communication and outreach. If Canadians know what is happening, they can present their ideas about trade policy. The results should shape and improve policy, whether they emerge from direct consultation or from the increasingly important parliamentary analysis of the trade and investment agenda. The Government's responsibility for listening is not limited to Parliament and dialogue partners, of course, as there is much thoughtful and informative commentary and analysis available from other sources. Similarly, it must engage Canada's international partners continually on the whole waterfront of international issues in order to build its understanding and place itself in a position to make contributions.

It is probably fair to say that Canada's trade policy is in a phase of consolidation. The Government has already changed how it makes policy, with greater and still-expanding transparency and engagement. Informed public debate over the domestic and international repercussions of negotiating choices is already the norm, as is closer attention by House of Commons and Senate committees. The Government already seeks broader political and social ends through its trade policy, not just economic ones. Without in any way seeing room for complacency, the Government knows that the openness fostered by trade liberalization has created a stable climate and new opportunities abroad, and has stimulated investment and innovation in Canada. Now its ambitions are directed to a range of issues that are still more complex and seemingly intractable than those faced so far. The Government needs and encourages the participation of Canadians in finding the best way forward.



WANT TO KNOW MORE?

www.tradeagreements.gc.ca

Other Sources:

www.dfait-maeci.gc.ca/eet/menu-en.asp

www.nafta.gc.ca

www.wto.gc.ca

www.ftaa.gc.ca

www.g8.gc.ca

www.acdi-cida.gc.ca

*This publication is also available on the Internet at:
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/catalog-en.asp>*

Enquiries Service (SXGI)

Department of Foreign Affairs and International Trade

125 Sussex Drive, Ottawa, Ontario K1A 0G2

Tel.: 1-800-267-8376 (toll-free) or (613) 944-4000

Fax: (613) 996-9709

E-mail: enqserv@dfait-maeci.gc.ca