



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chair:
The Honourable PETER A. STOLLERY

Tuesday, June 28, 2005
Wednesday, June 29, 2005

Issue No. 19

First and only meeting on:
Bill S-37, An Act to amend the Criminal Code and
the Cultural Property Export and Import Act
and

First meeting on:
Canada's International Policy Statement

INCLUDING:
THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-37)

WITNESSES:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président :
L'honorable PETER A. STOLLERY

Le mardi 28 juin 2005
Le mercredi 29 juin 2005

Fascicule n° 19

Première et unique réunion concernant :
Le projet de loi S-37, Loi modifiant le Code criminel et
la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels

et
Première réunion concernant :
L'énoncé de politique internationale du Canada

Y COMPRIS :
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi S-37)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable Peter A. Stollery, *Chair*
The Honourable Consiglio Di Nino, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Eyton
* Austin, P.C.	Grafstein
(or Rompkey, P.C.)	
Carney, P.C.	* Kinsella
Corbin	(or Stratton)
De Bané, P.C.	Mahovlich
Downe	Prud'homme, P.C.
*Ex officio members	Robichaud, P.C.

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président : L'honorable Peter A. Stollery
Vice-président : L'honorable Consiglio Di Nino
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Eyton
* Austin, C.P.	Grafstein
(ou Rompkey, C.P.)	
Carney, C.P.	* Kinsella
Corbin	(ou Stratton)
De Bané, C.P.	Mahovlich
Downe	Prud'homme, C.P.
*Membres d'office	Robichaud, C.P.

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, June 8, 2005:

The Honourable Senator Stollery moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report on the documents *Overview, Diplomacy, Development and Commerce of Canada's International Policy Statement*, tabled in the Senate on April 19, 2005; and

That the committee report to the Senate no later than March 31, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, June 15, 2005:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Baker, P.C., seconded by the Honourable Senator Eggleton, P.C., for the second reading of Bill S-37, An Act to amend the Criminal Code and the Cultural Property Export and Import Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Eggleton, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 8 juin 2005 :

L'honorable sénateur Stollery propose, appuyé par l'honorable sénateur Mahovlich,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier, en vue d'en faire rapport, les documents *Survol, Diplomatie, Développement et Commerce de l'Énoncé de politique internationale du Canada*, déposés au Sénat le 19 avril 2005; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 31 mars 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 15 juin 2005 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Baker, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Eggleton, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-37, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Eggleton, C.P., que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 28, 2005
(34)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 5 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Honourable Peter A. Stollery, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Corbin, De Bané, P.C., Di Nino, Downe, Eyton, Grafstein, Mahovlich, Prud'homme, P.C., Robichaud, P.C., and Stollery (11).

Other senator present: The Honourable Senator Johnson (1).

In attendance: From the Library of Parliament Research Branch: Blayne Haggart, Analyst.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 15, 2005, the committee began its study of Bill S-37, an Act to amend the Criminal Code and the Cultural Property Export and Import Act.

WITNESSES:*Canadian Heritage:*

Eileen Sarkar, Assistant Deputy Minister, Citizenship and Heritage;

Lyn Elliot Sherwood, Executive Director, Heritage Group;

Kathy Zedde, Senior Policy Advisor, Heritage Policy;

Jean-François Bonin, Legal Counsel.

Department of Justice Canada:

Christopher Ram, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Ms. Sarkar made an opening statement and, together with Ms. Zedde, Ms. Sherwood, Mr. Bonin and Mr. Ram, answered questions.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-37, An Act to amend the Criminal Code and the Cultural Property Export and Import Act.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 28 juin 2005
(34)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 17 heures, dans la pièce 160-S, édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Peter A. Stollery (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Corbin, De Bané, C.P., Di Nino, Downe, Eyton, Grafstein, Mahovlich, Prud'homme, C.P., Robichaud, C.P., et Stollery (11).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Johnson (1).

Aussi présent : De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement : Blayne Haggart, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 15 juin 2005, le comité entreprend son étude du projet de loi S-37, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels.

TÉMOINS :*Patrimoine canadien :*

Eileen Sarkar, sous-ministre adjointe, Citoyenneté et patrimoine;

Lyn Elliot Sherwood, directrice exécutive, Groupe du patrimoine; Kathy Zedde, analyste principale de politique, Politiques du patrimoine;

Jean-François Bonin, conseiller juridique.

Ministère de la Justice Canada :

Christopher Ram, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal.

Mme Sarkar fait un exposé puis, assistée de Mmes Zedde et Sherwood ainsi que de MM. Bonin et Ram, répond aux questions.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-37, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels.

Il est convenu que le titre soit reporté.

Il est convenu que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu que l'article 2 soit adopté.

Il est convenu que l'article 3 soit adopté.

Il est convenu que l'article 4 soit adopté.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that the schedule carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be adopted, without amendment.

It was agreed that the Chair report the bill, without amendment, at the next sitting of the Senate.

At 6:01 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, June 29, 2005

(35)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:09 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Honourable Senator Peter A. Stollery, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Corbin, Downe, Mahovlich, Prud'homme, P.C., Robichaud, P.C., and Stollery (7).

In attendance: From the Library of Parliament Research Branch: Peter Berg, Analyst.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 8, 2005, the committee began its study of the documents *Overview, Diplomacy, Development and Commerce of Canada's International Policy Statement*.

WITNESSES:

Department of Foreign Affairs and International Trade (Foreign Affairs):

Robert McRae, Director General, Policy Planning Secretariat.

Canadian International Development Agency:

Robert Greenhill, President.

Department of Foreign Affairs and International Trade (International Trade):

Randle Wilson, Acting Assistant Deputy Minister for Communications, Strategic Policy and Corporate Planning.

Il est convenu que l'article 5 soit adopté.

Il est convenu que l'article 6 soit adopté.

Il est convenu que l'article 7 soit adopté.

Il est convenu que l'annexe soit adoptée.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que ce projet de loi soit adopté sans amendement.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi sans amendement à la prochaine séance du Sénat.

À 18 h 1, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 29 juin 2005

(35)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 9, dans la pièce 160-S, édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Peter A. Stollery (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs, Andreychuk, Corbin, Downe, Mahovlich, Prud'homme, C.P., Robichaud, C.P., et Stollery (7).

Aussi présent : De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement : Peter Berg, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 8 juin 2005, le comité entreprend son étude des documents *Survol, Diplomatie, Développement et Commerce de l'Énoncé de politique internationale du Canada*.

TÉMOINS :

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Affaires étrangères) :

Robert McRae, directeur général, Secrétariat de la planification des politiques.

Agence canadienne de développement international :

Robert Greenhill, président.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Commerce international) :

Randle Wilson, sous-ministre adjoint par intérim, Communications, Politique stratégique et planification générale.

Mr. McRae, Mr. Greenhill and Mr. Wilson each made a statement and answered questions.

At 5:33 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

ATTESTÉ :
Le greffier du comité,
François Michaud
Clerk of the Committee

MM. McRae, Greenhill et Wilson font des exposés puis répondent aux questions.

À 17 h 53, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, June 29, 2005

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-37, An Act to amend the Criminal Code and the Cultural Property Export and Import Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 15, 2005, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 29 juin 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-37, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 15 juin 2005, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président,

PETER A. STOLLERY

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 28, 2005

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill S-37, to amend the Criminal Code and the Cultural Property Export and Import Act, met this day at 5 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Peter A. Stollery (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are here this afternoon to deal with Bill S-37, to amend the Criminal Code and the Cultural Property Export and Import Act. Our witnesses today from Canadian Heritage are Ms. Eileen Sarkar, Assistant Deputy Minister at Citizenship and Heritage; Ms. Lyn Elliot Sherwood, Executive Director of the Heritage Group; Ms. Kathy Zedde, Senior Policy Advisor, Heritage Policy; and Mr. Jean-François Bonin, Legal Counsel.

I wish to welcome our witnesses. If you would like to lead off, Ms. Sarkar, the committee would be happy to receive your evidence in regard to Bill S-37.

[*Translation*]

Ms. Eileen Sarkar, Assistant Deputy Minister, Citizenship and Heritage, Canadian Heritage: Mr. Chairman, it is my pleasure to appear before you today to speak on Bill S-37, to amend the Criminal Code and the Cultural Property Export and Import Act.

The chairman has introduced the colleagues from the Department of Canadian Heritage who are here with me today. I would also like to point out that officials from the departments of Justice and Foreign Affairs are also here in the room to answer your questions, if needed.

I would like to begin with a brief summary of our objectives with this bill, which deals with the obligations Canada would have under the two protocols to the Hague Convention, in order to situate the bill in the broader context of that convention.

Canada joined the Hague Convention in 1999 as another step in our long history of international cooperation to protect heritage. This bill will enable us to go forward to join the two protocols to the convention, as a further step in that larger commitment.

The first protocol to the convention deals with issues surrounding the export of cultural property from occupied territories, and the return of such material. The second protocol clarifies and expands a range of provisions of the convention, and resolves certain aspects of the convention that were not working well. Among the most notable of the provisions of the second protocol are a range of specific obligations related to prosecution of those who commit acts against cultural property during armed conflicts.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 28 juin 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, auquel a été renvoyé le projet de loi S-37, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, se réunit aujourd'hui à 17 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur A. Stollery (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, nous sommes ici cet après-midi pour traiter du projet de loi S-37, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels. Nos témoins, aujourd'hui, de Patrimoine canadien sont Mme Eileen Sarkar, sous-ministre adjointe à Citoyenneté et patrimoine; Mme Lyn Elliot Sherwood, directrice exécutive du Groupe du patrimoine; Mme Kathy Zedde, analyste principale de politique; et M. Jean-François Bonin, conseiller juridique.

Je souhaite la bienvenue à nos témoins. Si vous voulez donner le coup d'envoi, madame Sarkar, le comité écoutera avec plaisir vos observations relativement au projet de loi S-37.

[*Français*]

Mme Eileen Sarkar, sous-ministre adjointe, Citoyenneté et patrimoine, Patrimoine canadien : Monsieur le président, il me fait plaisir d'être ici aujourd'hui pour vous parler du projet de loi S-37, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels.

Le président vous a présenté les fonctionnaires de Patrimoine canadien qui m'accompagnent. J'aimerais toutefois souligner que des fonctionnaires des ministères de la Justice et des Affaires étrangères sont aussi présents dans la salle afin de répondre à vos questions au besoin.

Mon intervention d'aujourd'hui vise à fournir un bref aperçu des objectifs du projet de loi qui traite des obligations du Canada découlant des deux protocoles de la Convention de La Haye et ainsi situer le projet de loi dans le contexte général de la convention.

Le Canada a adhéré à la Convention de La Haye en 1999, franchissant ainsi une autre étape de sa longue tradition de coopération internationale pour la protection du patrimoine. Ce projet de loi nous permettra d'adhérer aux deux protocoles de la convention et de s'engager à fond.

Le premier protocole de la convention traite des questions relatives à l'exportation de biens culturels à partir de territoires occupés et de la restitution de ces biens. Le deuxième protocole précise et élargit les dispositions de la convention et corrige certaines faiblesses de la convention. Parmi les dispositions les plus importantes on compte une série d'obligations relatives à la poursuite judiciaire contre ceux et celles qui portent atteinte aux biens culturels en période de conflits armés.

Many of our obligations under the protocols will be administrative in nature, and do not need to be implemented in law. Others, such as the obligation to prosecute violations of the protocols, must be enshrined in Canadian law.

[*English*]

Most of the required jurisdiction has already been established as a result of the introduction in 2000 of the Crimes Against Humanity and War Crimes Act. The National Defence Act also establishes the required jurisdiction over Canadian military personnel. Bill S-37 will fill the remaining gaps through amendments to the Criminal Code and the Cultural Property Export and Import Act.

From the military perspective, when we joined the convention in 1999, our colleagues at the Department of National Defence told us that the convention did not introduce new obligations or responsibilities and that no new practices were required in addition to those that the military had already introduced in response to such agreements as the protocols to the Geneva Conventions. The message of the Department of National Defence has been the same for The Hague protocols: Joining the protocols will not introduce new obligations or responsibilities for Canada's military.

From an administrative standpoint, the protocols expand on and clarify many of the obligations we have already accepted by acceding to the convention. As is normally the case with such agreements, each country has a high degree of flexibility to take the approach to implementation that is appropriate in its case.

For example, in Canada's case, obligations in peacetime to create inventories and plan for collections' care in the event of armed conflict are being met through a wide range of disaster preparedness activities by individual institutions and governments. While these activities are not being undertaken as a result of our Hague obligations, they do meet our responsibilities under the convention and those we will have under the protocols.

Bill S-37 represents the final piece of groundwork necessary to allow Canada to go forward. It will result in a more comprehensive implementation of our existing treaty obligations under the convention.

[*Translation*]

With Bill S-37 and the proposed amendments to the Criminal Code, certain acts that are now offences in Canada will also be offences when committed outside Canada, by Canadians, against significant cultural property.

Bill S-37 and the proposed amendments to the Cultural Property Export and Import Act will create a mechanism to return cultural property from occupied territories and prohibit the

Plusieurs de nos obligations prévues aux protocoles seront de nature administrative et ne donneront suite à aucune mesure législative. D'autres, telle l'obligation d'initier des poursuites judiciaires en cas d'infractions aux protocoles, doivent être encastrées dans la loi canadienne.

[*Traduction*]

La plupart des mesures législatives nécessaires sont maintenant en place en raison de la mise en application, en 2000, de la Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. La Loi sur la Défense nationale prévoit les mesures législatives relativement au personnel militaire canadien. Le projet de loi S-37 comblera les lacunes restantes par le biais de modifications au Code criminel et à la Loi sur l'exportation et l'importation des biens culturels.

Du point de vue des forces armées, nos collègues du ministère de la Défense nationale nous ont dit, au moment de notre adhésion à la Convention en 1999, que celle-ci n'introduisait aucune obligation aux responsabilités additionnelles et qu'elle n'affecterait pas de manière significative l'étendue des pratiques établies des forces armées. Les obligations de la Convention sont en grande partie le reflet des obligations en vertu d'autres instruments, tels que les protocoles ou conventions de Genève. Le message du ministère de la Défense nationale est le même pour les protocoles de La Haye : l'adhésion aux protocoles n'entraînera pas de nouvelles obligations ni nouvelles responsabilités pour le personnel militaire.

D'un point de vue administratif, les protocoles précisent et élargissent les nombreuses obligations que nous avons déjà acceptées en adhérant à la Convention. Il est fréquent avec de tels accords que chaque pays fasse preuve d'un degré élevé de souplesse en adoptant une approche de mise en application qui lui est propre.

Par exemple, au Canada, en temps de paix, nos obligations de créer des inventaires et de planifier la préservation des collections en cas de conflit armé, sont satisfaites par le truchement de multiples activités de prévention des désastres réalisées par certains établissements et certains gouvernements. Bien que ces activités ne soient pas réalisées par suite de nos obligations établies par la Convention de La Haye, elles répondent aux obligations prévues par la Convention et à celles prévues par les protocoles.

Le projet de loi S-37 représente la dernière étape du travail de base qui permettra au Canada d'aller de l'avant. Il entraînera une mise en application plus approfondie de nos obligations actuelles découlant des traités en vertu de la Convention.

[*Français*]

Par le projet de loi S-37 et les modifications au Code criminel, certains actes considérés comme infractions lorsqu'ils sont commis au Canada le seront également lorsqu'ils seront commis par des Canadiens ou des Canadiennes à l'extérieur du Canada contre des biens culturels importants.

Par le projet de loi S-37 et les modifications à la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, un mécanisme de restitution d'un bien culturel provenant des territoires occupés

illicit export of cultural property from occupied territories. The act already allows prosecution of those who import cultural property illegally exported from a country with which Canada has a cultural property agreement.

By allowing us to go forward to join the protocols, the bill will reinforce Canada's commitment to protecting the world's heritage, and send a message that we will not be a haven for those who damage, destroy and loot heritage during armed conflict.

[English]

In closing, I would like to thank the honourable members of the committee for their time and welcome any questions pertaining to these issues.

Senator Johnson: I totally agree with what you are saying in your remarks. I have a few questions for clarification. I was the critic on the bill, but we support the bill.

What is the target date for assenting to The Hague Convention's two protocols?

Ms. Sarkar: I will turn to Ms. Zedde to respond to most of the questions.

Ms. Kathy Zedde, Senior Policy Advisor, Heritage Policy, Canadian Heritage: Depending on when the bill is passed, we are hoping at this point to be in a position to join the protocols before the end of the calendar year.

Senator Johnson: Article 34 of the convention states clearly that the means to comply with the convention's measures must be set up within six months of its coming into force. What measures have been taken by the government since the coming into force of the convention in Canada in 1999 to comply with these requirements — for example, plans for protection and evacuation of cultural property?

Preparatory measures required by article 5 of the second protocol are much clearer and more stringent than those in the convention. Have these already been met or will there be adjustments made to the existing plans?

Ms. Zedde: When we joined the convention, Canada issued a statement of understanding that limited our interpretation of article 28, which is the article of the convention dealing with prosecution of offences. At that time, we did not have the ability to prosecute those who had committed acts against cultural property abroad. We limited our interpretation of that article with a statement of understanding. This bill, when passed, will allow us to withdraw that statement of understanding. That is why we have not introduced those types of legislative measures before now.

In regard to some of the measures in peacetime, as Ms. Sarkar indicated, much of this has been undertaken by individual cultural institutions in the context of their own disaster preparedness plans. We also have at the federal level an

sera instauré et l'exportation illégale de biens culturels de territoires occupés sera interdite. La loi permet déjà la poursuite judiciaire de ceux et celles qui importent des biens culturels illégalement d'un pays avec lequel le Canada a un accord dans le domaine des biens culturels.

Avec cette adhésion aux protocoles, le projet de loi renforcera l'engagement du Canada à protéger le patrimoine culturel mondial et fera comprendre clairement que le Canada n'acceptera pas d'être un refuge pour ceux et celles qui endommagent, détruisent et pillent les biens culturels en période de conflits armés.

[Traduction]

Pour conclure, j'aimerais remercier les honorables membres du comité de leur attention et il me ferait un plaisir de répondre à toute question sur ce sujet.

Le sénateur Johnson : Je suis tout à fait d'accord avec vos observations. J'ai quelques questions à poser pour tirer certaines choses au clair. J'étais le porte-parole de l'opposition pour ce projet de loi, mais nous l'appuyons.

Quelle est la date visée pour donner la sanction aux deux protocoles de la Convention de La Haye?

Mme Sarkar : Je laisserai Mme Zedde répondre à la plupart des questions.

Mme Kathy Zedde, analyste principale de politique, Politiques du patrimoine, Patrimoine canadien : Selon le moment où sera adopté le projet de loi, nous espérons, pour l'instant, être en mesure d'adhérer aux protocoles avant la fin de l'année civile.

Le sénateur Johnson : L'article 34 de la Convention stipule clairement que les moyens d'adhérer aux mesures prévues par la Convention doivent être mis en place six mois avant leur entrée en vigueur. Quelles mesures le gouvernement a-t-il pris depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Canada, en 1999, pour respecter ces exigences : par exemple, de dresser des plans de protection et d'évacuation des biens culturels?

Les mesures préparatoires qu'exige l'article 5 du deuxième protocole sont beaucoup plus claires et plus rigoureuses que celles de la Convention. Ont-elles déjà été mises en œuvre, ou y aura-t-il des ajustements aux plans actuels?

Mme Zedde : Lorsque nous avons signé la Convention, le Canada a émis un protocole d'accord limitant notre interprétation de l'article 28 de la Convention, qui porte sur les poursuites fondées sur les infractions. À ce moment-là, nous n'étions pas en mesure de poursuivre ceux qui avaient commis des délits contre les biens culturels à l'étranger. Nous avons limité notre interprétation de cet article dans un protocole d'accord. Ce projet de loi, quand il sera adopté, nous permettra de rétracter ce protocole d'accord. C'est pourquoi nous n'avions pas encore établi ce type de mesures législatives avant aujourd'hui.

En ce qui concerne certaines des mesures applicables en temps de paix, comme le disait Mme Sarkar, une bonne part de ces mesures ont été entreprises par des institutions culturelles particulières dans le contexte de leur propre plan de prévention

interdepartmental risk preparedness committee that Canadian Heritage participates on with the national heritage institutions. That includes the national museums, Library and Archives Canada and Parks Canada. The committee coordinates efforts and shares information about disaster preparedness.

A larger initiative is being undertaken at the federal level by Emergency Preparedness Canada. The National Critical Infrastructure Assurance Program was undertaken in the post-9/11 environment to coordinate efforts for all types of disasters that could affect national critical infrastructure, which will include key national symbols and cultural institutions. Consultations are being undertaken at the moment. Those consultations should be finished this summer with the expectation that the plan will be in place by the fall.

Those are the things that have been done up until now. They have not been done in specific response to Hague. Canada's heritage community is sufficiently far advanced that they understand the benefit of having disaster preparedness plans as part of their normal business structure.

The Canadian Conservation Institute, which is an agency of our department, has been involved for a number of years in training professionals in the heritage community on disaster preparedness and on the preparation of those types of plans.

Senator Johnson: I am curious to know why there has been such a time lag between assenting to The Hague Convention in 1954 and our assenting to its protocols?

Ms. Lyn Elliot Sherwood, Executive Director, Heritage Group, Canadian Heritage: The Hague Convention was originally adopted in a Cold War context. In light of the tensions during the Cold War, a number of western countries were slow to adopt measures that might, in that context, have prevented them from dealing with military targets such as the Kremlin, which is both an extraordinary historic site and a military target.

In the post-Cold War glasnost environment, there was much more openness to considering the military consequences of acceding to the convention. Therefore, Canada joined in 1999.

Ms. Zedde: You were wondering why, if we joined the convention in 1999, we are only moving forward on the protocols now.

Senator Johnson: Yes. Is there not a meeting this fall? If this bill does not pass, then we will not be at the table. This is a Senate-originated bill and the House of Commons is adjourning for the summer recess. There is a meeting in October.

Ms. Zedde: I will answer the question in two parts. First, when the second protocol was passed in 1999, we first examined it to see what was necessary in Canadian law to completely implement it. In the midst of that, we had the introduction of the Crimes

des catastrophes. Nous avons aussi, au niveau fédéral, un comité interministériel de préparation aux situations d'urgence auquel participe Patrimoine canadien, avec les institutions patrimoniales du pays. Cela comprend les musées nationaux, la Bibliothèque et les Archives nationales et Parcs Canada. Le comité coordonne les efforts et protège l'information sur la préparation aux catastrophes.

Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile met en œuvre une initiative de plus grande envergure. Le Programme national de fiabilité des infrastructures essentielles a été mis en œuvre à la suite des événements du 11 septembre pour coordonner les efforts relativement à toutes sortes de catastrophes pouvant frapper l'infrastructure essentielle nationale, qui engloberont les principaux symboles nationaux et institutions culturelles. Des consultations sont en cours actuellement. Elles devraient être terminées cet été, et un plan devrait être en place d'ici à l'automne.

C'est le genre de choses qui ont été faites jusqu'à maintenant. Elles n'ont pas été faites directement en réaction au Protocole de La Haye. La communauté patrimoniale du Canada est assez avancée pour comprendre les avantages qu'il y a à avoir des plans de préparation aux catastrophes qui font partie intégrante de leur structure opérationnelle normale.

L'Institut canadien de conservation, qui est un organisme de notre ministère, participe depuis plusieurs années à la formation des professionnels du milieu patrimonial à la préparation aux situations d'urgence et à la formulation de ce type de plans.

Le sénateur Johnson : Je serais curieux de savoir pourquoi tellement de temps s'est écoulé entre la sanction de la Convention de La Haye en 1954 et notre adhésion à ces protocoles?

Mme Lyn Elliot Sherwood, directrice exécutive, Groupe du patrimoine, Patrimoine canadien : La Convention de La Haye a été adoptée, à l'origine, dans le contexte de la guerre froide. En raison de tensions nées pendant la guerre froide, plusieurs pays occidentaux ont été lents à adopter des mesures qui auraient pu, dans ce contexte, empêcher de composer avec des cibles militaires comme le Kremlin, qui est à la fois un lieu historique extraordinaire et une cible militaire.

Le contexte de l'après guerre froide et de la glasnost a grandement favorisé l'ouverture à un examen des conséquences militaires de l'adhésion à la Convention. Par conséquent, le Canada s'y est joint en 1999.

Mme Zedde : Vous demandiez pourquoi, si nous avons adhéré à la Convention en 1999, ce n'est que maintenant que nous agissons relativement au protocole?

Le sénateur Johnson : Ne doit-il pas y avoir une réunion cet automne? Si ce projet de loi n'est pas adopté, nous ne serons pas à la table. C'est un projet de loi émanant du Sénat, et la Chambre des communes est ajournée pour l'été. Il doit y avoir une réunion en octobre.

Mme Zedde : Je répondrai à cette en deux parties. Tout d'abord, lorsque le deuxième protocole a été adopté en 1999, nous l'avons tout d'abord examiné pour voir ce qui manquerait dans les lois canadiennes pour complètement le mettre en œuvre. Entre-

Against Humanity and War Crimes Act in 2000. Much of the time since then has been spent trying to narrow down exactly what is required. At one time we did not think we would need anything further. We did, however, quite recently identify several gaps that we will now close.

The second protocol came into force only last March, 2004. That, together with some of the things that have been happening in the international community, gave us the sense that we had a window of opportunity to go forward at this point.

With respect to the meeting in the fall, the next general conference of UNESCO, which takes place in October, will be the first general conference that will be held since the coming into force of the second protocol and the new committee will be elected at that time. It is true that originally we had hoped to have been a full state party in order to participate in that meeting as a member state at the second protocol. Evidently, that will not happen at this point. However, as is the case with all such meetings at UNESCO, we will participate as an observer. We have the ability to make interventions. Depending on how far along we are at that point with joining — for example, if we have deposited our instrument of accession but have not gone through the 90-day waiting period before we are considered a full state party — we feel that our points will be given extra weight even as an observer.

Senator Grafstein: I would like to talk about one of the principles of this bill: the definition of cultural properties. Turn with me to the schedule, section 6, article 1. This is a criminal offence in Canada that we are proposing. Therefore, it is rather important that there be a very precise definition of appropriating movable or immovable property that has a cultural connotation.

Article 1 reads:

(a) movable or immovable property of great importance to the cultural heritage of every people...

How is that definition in any way certain enough to provoke a criminal prosecution?

I will give you an example. Are these new cameras here that allow Canadians to watch a part of a new institutional framework for television of great importance to the cultural heritage of every people because they are televising this historic hearing? What is meant by "great importance"? Is it subject to legal definition?

As well, I will give you some examples that trouble me. When we look at these international agreements, we are imposing a criminal standard in Canada. I have no objection to the purpose of the bill; it is the drafting that bothers me. We are back to drafting and precision. This committee deals with international affairs, but we are all concerned about drafting with some precision. What do "great importance" and "the cultural heritage of every people" mean?

temps, la Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre a été promulguée en 2000. Depuis ce moment-là, nos efforts ont surtout pour tenter de déterminer exactement ce qu'il faudrait. À un moment donné, nous ne pensions même pas devoir faire plus. Néanmoins, nous avons tout dernièrement reconnu certaines lacunes que nous nous efforçons maintenant de combler.

Le deuxième protocole est entré en vigueur seulement en mars dernier. Conjugué à certains événements survenus sur la scène internationale, cela a créé pour nous une occasion d'aller de l'avant.

En ce qui concerne la réunion qui doit avoir lieu à l'autonome, la prochaine Conférence générale de l'UNESCO, qui se tient en octobre, ce sera la première conférence générale à avoir lieu depuis l'entrée en vigueur du deuxième protocole, et le nouveau comité sera élu à ce moment-là. Il est vrai qu'à l'origine, nous avions espéré déjà constituer à ce moment-là un État partie de plein droit et pouvoir participer à cette réunion en tant qu'État partie du deuxième protocole. De toute évidence, cela ne pourra pas se faire. Par contre, comme toujours lors de ces réunions à l'UNESCO, nous y serons en tant qu'observateurs. Nous avons le pouvoir de faire des interventions. Selon le point où nous en serons à ce moment-là dans nos démarches pour nous y joindre — par exemple, si nous avons déposé notre instrument d'adhésion sans toutefois que le délai de 90 jours soit encore écoulé avant que nous puissions être considérés comme un État partie de plein droit — nous pensons que nos points de vue auront plus de poids, même si nous ne sommes toujours qu'observateurs.

Le sénateur Grafstein : J'aimerais parler des principes de ce projet de loi : la définition des biens culturels. Si vous voulez bien aller à l'annexe, article 6, article premier. C'est une infraction criminelle que nous proposons, au Canada. Par conséquent, il est assez important d'avoir une définition très précise des biens meubles ou immeubles qui ont une connotation culturelle.

L'article 1 stipule :

les biens meubles ou immeubles, qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples...

Comment cette définition peut-elle le moindrement être assez précise pour justifier une poursuite criminelle?

Je vais vous donner un exemple. Est-ce que ces nouvelles caméras, ici, qui permettent au Canada d'observer une partie du nouveau cadre institutionnel pour la télévision, sont de grande importance pour le patrimoine culturel des peuples parce qu'elles transmettent cette audience historique? Que signifie « grande importance »? Est-ce qu'il y a une définition juridique?

Je vais aussi vous donner des exemples qui me troublent. À bien regarder ces accords internationaux, nous imposons une norme criminelle au Canada. Je ne vois pas d'objection à l'objet du projet de loi; c'est sa formulation qui me gêne. Nous revenons à des questions de rédaction et de précision. Ce comité s'intéresse aux affaires internationales, mais nous nous soucions tous d'une certaine précision du libellé. Que signifient les expressions « grande importance » et « patrimoine culturel des peuples »?

Ms. Zedde: This is the definition of cultural property that exists within The Hague Convention. As is often the case in agreements of that kind, some of the wording is imprecise.

Senator Grafstein: This is the heart of my concern. Is it not objectively vague for uncertainty?

Ms. Zedde: I will turn to one of my legal colleagues to answer the question about the legal implications of this wording.

Mr. Jean-François Bonin, Legal Counsel, Canadian Heritage: I understand your question very well. It is difficult because we are trying to implement a convention that is basically a compromise in the field of culture. Everything is so relative. At the end of a negotiation session, you come up with the expressions that find some kind of a consensus.

As a good world citizen, Canada normally tries to be as close as possible in its legislation to the words of the treaty that the legislation implements.

There is uncertainty. Those words are vague. If we look at the Canadian practice in prosecution, the authorities will only prosecute offenders or presumed offenders who commit an offence with regard to a good which is clearly of a high importance.

Senator Grafstein: You are now moving the test up from great importance to high importance. The public is entitled to know, sir, what the definition is. It is a criminal standard. We are here to bring precision to the bill. Do you mean that there is now discretion on behalf of the provincial Attorneys General or the Attorney General of Canada to decide what is important and what is not important? What is of higher importance or what is of lesser importance? That is not really the rule of law. The rule of consensus is not the rule of law.

Mr. Bonin: I do not want to contradict you, sir. I understand what you say. The courthouse will eventually have to decide what, in Canadian value terms, "great importance" means. No legislation is ever 100 per cent certain, unfortunately.

The Chairman: By the nature of the animal, as this is a protocol, I suppose that there are certain possible imprecisions. If we wanted to change the protocol, we would have to start all over again with a large number of countries. How many countries are involved in this protocol?

Senator Grafstein: Chairman, there is another way to deal with this issue. There is another international practice about dealing with vague international treaties. We have done this before. We put caveats on it. We say we will adopt this protocol but will only implement it insofar as these preliminary tests are met. There are corollaries. The British, French and Russians do this all the time, and certainly the Americans do it.

Mme Zedde : C'est la définition des biens culturels que comporte la Convention de la Haye. Comme c'est souvent le cas dans les conventions de ce genre, certaines formulations sont imprécises.

Le sénateur Grafstein : C'est justement ce qui me gêne. Est-ce que ce n'est pas vague à dessein?

Mme Zedde : Je laisserai l'un de mes collègues experts juridiques répondre à la question sur les implications juridiques de cette formulation.

M. Jean-François Bonin, conseiller juridique, Patrimoine canadien : Je comprends très bien votre question. C'est difficile, parce que nous essayons de mettre en œuvre une convention qui revient à un compromis dans le domaine culturel. Tout est tellement relatif. À la fin d'une séance de négociation, on finit avec des expressions qui obtiennent une espèce de consensus.

En bon citoyen du monde, le Canada essaie normalement d'être aussi près que possible, dans ses lois, de la terminologie des traités que concrétisent ces lois.

Il y a incertitude. Ces termes sont vagues. Si nous regardons la pratique canadienne en matière de poursuites, les autorités ne poursuivront que les délinquants ou présumés délinquants qui commettent un délit qui concerne un bien qui est nettement de haute importance.

Le sénateur Grafstein : La grande importance devient maintenant de la haute importance. Le public est en droit de savoir, monsieur, quelle en est la définition. C'est une norme criminelle. Nous sommes ici pour peaufiner le projet de loi. Est-ce que vous vous entendez maintenant que les procureurs généraux des provinces ou le procureur général du Canada ont le pouvoir discrétionnaire de décider de qui est important ou de ce qui ne l'est pas? De ce qui est plus ou moins grande importance? Ce n'est pas la primauté du droit. La primauté du consensus n'est pas la primauté du droit.

M. Bonin : Je ne veux pas vous contredire, monsieur. Je comprends vos propos. Le tribunal devra un jour décider de ce que signifie l'expression « grande importance » selon les valeurs canadiennes. Malheureusement, aucune loi n'est jamais sûre à 100 p. 100.

Le président : D'après l'animal, puisque c'est un protocole, je suppose que certaines imprécisions sont possibles. Si nous voulions changer le protocole, il nous faudrait recommencer à zéro, avec un grand nombre de pays. Combien de pays participent à ce protocole?

Le sénateur Grafstein : Monsieur le président, il y a une autre façon d'aborder la question. Il y a une autre méthode internationale pour composer avec les traités internationaux qui sont vagues. Nous l'avons déjà fait. Nous faisons des mises en garde. Nous disons que nous adopterons ce protocole, mais nous le mettrons en œuvre que dans la mesure où ces tests préliminaires sont concluants. Il y a des corollaires. Les Britanniques, les Français et les Russes le font tout le temps, et certainement aussi les Américains.

I am sure no member of this committee quarrels with the noble purpose of this bill. Obviously, as Senator Johnson pointed out, there has been a large lag in bringing it to fruition for many political reasons. I do not quarrel with those either. However, now we are confronted with a criminal act. When there is a criminal act, we have an obligation in this chamber to ensure that it is not vague for uncertainty.

Let me ask another question. How far back do we go with respect to cultural property? Are there any latches? Is there any estoppel based on a cultural movable or immovable piece of property of great importance to the cultural heritage of every people?

Mr. Christopher Ram, Legal Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: Mr. Chairman, if I could, to respond to Senator Grafstein's original question, in implementing a protocol like this, as a question of legislative drafting strategy, we face something of a dilemma. On the one hand, if you use the language of the protocol in this case, then you have a definition that could raise concerns about vagueness. On the other hand, if you incorporate a definition in the statute, then you run the risk that the courts will interpret it in a way that is not in conformity with the treaty requirement. Canada then drops out of conformity, and that triggers the necessity for amendments and other problems down the road.

In this case, the decision was made, in consultation with the Human Rights Law Section at Justice, which reviewed the legislation for Charter conformity, that the definition was clear and certain enough, given that obviously our courts will have to interpret, presumably taking into account the language of the treaty, whether it meets the test of certainty. It is not an easy choice.

Senator Grafstein: Parliament can be criticized if we do not do our job. We have been criticized and told that we are transferring responsibility for the interpretation of the precision of laws to the courts. However, our job is to not say, "This is vague, but let the courts interpret it." Before we allow the courts to interpret it, our job is to satisfy ourselves beyond some onus that it is reasonably precise. We are told now that it is vague for uncertainty and that we will leave it to the courts.

The Chairman: Is that what we have been told?

Senator Grafstein: That is what we have just been told.

Mr. Ram: With respect, our opinion is that it is not vague. We did consult the Human Rights Law Section on this particular issue. We did consider the alternative of incorporating a definition in the statute. This was the choice, but it was a difficult one.

Senator Grafstein: Fair enough, but what does the opinion say about the word "great"? How do you define "great"? What is "great importance"? Give us some examples of great importance.

Je suis sûr qu'aucun membre de ce comité ne conteste la noblesse de l'objectif de ce projet de loi. De toute évidence, comme l'a dit le sénateur Johnson, bien du temps a passé avant qu'il se concrétise, pour de nombreuses raisons d'ordre politique. Je ne le contesterai pas non plus. Cependant, maintenant, il s'agit d'un acte criminel. Lorsqu'il s'agit d'actes criminels, nous avons l'obligation, à cette Chambre, de nous assurer que ce n'est pas vague, qu'il n'y ait pas d'incertitude.

Permettez-moi de poser une autre question. Jusqu'où remontons-nous en ce qui concerne les biens culturels? Est-ce qu'il y a la moindre préclusion juridique fondée sur un bien meuble ou immeuble de grande importance pour le patrimoine culturel des peuples?

M. Christopher Ram, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Monsieur le président, si vous me le permettez, pour répondre à la question originale du sénateur Grafstein, quand on met en œuvre un protocole comme celui-là, en ce qui concerne la stratégie de rédaction de mesures législatives, nous sommes confrontés à un certain dilemme. D'un côté, si on emploie la formulation du protocole dans ce cas-ci, on a une définition dont l'imprécision pourrait soulever quelque préoccupation. D'un autre côté, si on intègre une définition dans la loi, on court le risque que les tribunaux l'interprètent d'une manière qui n'est pas conforme à l'exigence du traité. Le Canada se démarque alors de la conformité et cela entraîne la nécessité de modifications et d'autres problèmes en chemin.

Dans ce cas-ci, la décision a été prise, en consultation avec la Section des droits de la personne du ministère de la Justice, qui a examiné la loi pour assurer sa conformité avec la Charte, que la définition était claire et suffisamment certaine, étant donné que de toute évidence, nos tribunaux devront l'interpréter, on le présume, à la lumière du jargon du traité, pour déterminer s'il peut vraiment y avoir certitude. Ce n'est pas un choix facile.

Le sénateur Grafstein : Le Parlement peut être critiqué si nous ne faisons pas notre travail. Nous avons été critiqués et on nous a dit que nous reportons sur les tribunaux la responsabilité de l'interprétation de la précision des lois. Cependant, notre travail n'est pas de dire « C'est vague, mais laissons les tribunaux l'interpréter. » Avant de laisser les tribunaux interpréter, notre travail est d'être satisfaits, convaincus au-delà d'un certain point que c'est raisonnablement précis. On nous dit maintenant que c'est vague et que nous devrons laisser les tribunaux en décider.

Le président : Est-ce bien ce qu'on nous a dit?

Le sénateur Grafstein : C'est ce qu'on vient de nous dire.

M. Ram : Si vous permettez, notre avis n'est pas que c'est vague. Nous avons consulté la Section des droits de la personne à ce sujet particulier. Nous avons envisagé la possibilité d'incorporer une définition dans la loi. C'était une solution, mais une solution difficile.

Le sénateur Grafstein : D'accord, mais quel était leur avis au sujet du terme « grande »? Comment définir « grande »? Qu'est-ce qui est de « grande importance »? Donnez-nous des exemples de grande importance.

Mr. Ram: That would have to be developed in the case law as it arises.

Senator Grafstein: Case by case.

Mr. Ram: If someone were being prosecuted, the Crown would have to prove beyond a reasonable doubt that the property in question was of great importance. They would have to call expert witnesses, and the courts would have to make a decision based on the evidence in the case. In the event that there were a sufficient number of these cases, then a case law standard would develop.

It is not within our grasp, if you like, either our grasp as a government or your grasp as legislators, to dictate the language of the protocol. It is negotiated among countries in a negotiating environment. As a criminal law drafter, certainly I would wish that the language were more precise, but this is the world in which we live.

Senator Grafstein: Yes and no. I have two other questions.

Mr. Ram: I hope that was helpful.

Senator Grafstein: It was an answer.

How far back will the Criminal Code reach? How far retrospectively will the Criminal Code reach with respect to these provisions? In other words, if a piece of property was taken 100 years ago, does it apply?

Mr. Ram: My understanding is that it will not apply retrospectively at all.

Senator Grafstein: It is from this date forward.

Mr. Ram: From the date of Royal Assent.

Senator Grafstein: If there is a piece of cultural property of great importance hidden in some attic in Canada, would that be subject to this particular legislation?

Mr. Ram: It could in some factual situations, but it would have to be a new offence. For example, the bill includes fraudulent concealment. If a piece of property was pillaged — I believe that is the word of the treaty — in the Second World War but was now being fraudulently concealed in Canada, it could apply, but it would not apply to the original theft or mischief of that item of property in 1946, to use the same example.

Senator Grafstein: I notice a mention in our notes of the U.S., the U.K. and Japan. Do you know why the U.K. has chosen not to ratify the convention?

Ms. Zedde: The U.K. announced a year ago in May that they will now be ratifying the convention and acceding to both protocols. They have not stated publicly why they have waited this long. They have announced that they will go forward. Japan has also indicated that it is in the process of ratifying the convention.

Senator Grafstein: And the U.S.?

Ms. Zedde: Nothing from the U.S.

M. Ram : Il faudrait que ce soit élaboré dans la jurisprudence quand la question se posera.

Le sénateur Grafstein : Au cas par cas.

M. Ram : Si quelqu'un était poursuivi, la Couronne devrait prouver au-delà de tout doute raisonnable que les biens en question étaient de grande importance. Elle devrait appeler des témoins experts, et les tribunaux auraient à prendre une décision d'après les preuves reçues. S'il devait y avoir un nombre suffisant de ces dossiers, une jurisprudence serait constituée.

Ce n'est pas à notre portée, si on peut dire, à notre portée en tant que gouvernement ou à votre portée en tant que législateurs, de dicter la formulation du protocole. C'est décidé entre pays, dans un contexte de négociations. En tant que rédacteur de droit criminel, il est certain que j'aimerais que la formulation soit plus précise, mais c'est le monde dans lequel nous vivons.

Le sénateur Grafstein : Oui et non. J'ai deux ou trois questions à poser.

M. Ram : J'espère vous avoir été utile.

Le sénateur Grafstein : C'était une réponse.

Jusqu'à quand remonte le Code criminel? Jusqu'à quand, retrospectivement, ce Code criminel peut-il s'appliquer, relativement à ces dispositions? Autrement dit, si un bien a été pris il y a une centaine d'années, est-ce qu'il s'applique?

M. Ram : À ce que j'ai compris, il ne s'appliquera absolument pas de manière rétrospective.

Le sénateur Grafstein : C'est à partir de ce jour.

M. Ram : À partir de la date de la sanction royale.

Le sénateur Grafstein : S'il y avait un bien culturel de grande importance caché dans un grenier au Canada, est-ce qu'il serait assujetti à cette loi particulière?

M. Ram : Il pourrait l'être dans certaines situations, mais il faudrait que ce soit une nouvelle infraction. Par exemple, le projet de loi prévoit le fait de cacher frauduleusement. Si un bien a été pillé — je crois bien que c'est le terme qui a dans le traité — pendant la Deuxième Guerre mondiale mais qu'il est maintenant frauduleusement caché au Canada, elle pourrait s'appliquer, mais elle ne s'appliquerait pas au méfait originel relativement à ce bien, survenu en 1946, si on garde le même exemple.

Le sénateur Grafstein : Je remarque une mention, dans vos notes, des États-Unis, du Royaume-Uni et du Japon. Savez-vous pourquoi le Royaume-Uni a choisi de ne pas ratifier la Convention?

Mme Zedde : Le Royaume-Uni a annoncé, il y a eu un an en mai, qu'il n'allait pas ratifier la Convention et accéder aux deux protocoles. Il n'a pas expliqué publiquement pourquoi il a attendu si longtemps. Il a annoncé qu'il n'irait pas plus loin. Le Japon a aussi déclaré être sur le point de ratifier la Convention.

Le sénateur Grafstein : Et les États-Unis?

Mme Zeddy : Rien des États-Unis.

Senator Downe: Do you know why the U.S. will not agree?

Ms. Zedde: Our general understanding is that this is consistent with their general approach to these kinds of multinational agreements.

One thing I would like to emphasize is that The Hague Convention and protocols are based on the same principles as not only other treaties such as the additional protocols to the Geneva Conventions, but international customary law concerning war. Thus, the U.S. has stated publicly that it respects the principles of those other agreements, which are consistent with Hague. That is as much as I can tell you.

Senator Downe: As far as you are aware, they have not stated any concern that the military might be prosecuted because of their actions overseas.

Ms. Zedde: I am not aware of any specific statement they have made on this particular convention.

Senator Downe: Is there anyone with you here from the Department of National Defence, or have you consulted them for their views?

Ms. Zedde: The Department of National Defence participates on this initiative in an interdepartmental working group. They are not present here today, but they are in support of the initiative.

Senator Downe: Do they have any objections?

Ms. Zedde: No.

[Translation]

Senator Robichaud: You said that this act will apply once it receives royal assent. If I have in my possession an item that is recognized as having some value by the country of origin where I got it and if I decide to sell or export it, does that become an offence? Might I suffer the consequences of the act?

[English]

Ms. Zedde: If you were the legal possessor in Canada of an object that you wished to export for whatever reason, it would simply be subject to the normal export permit requirements of the Cultural Property Export and Import Act. The provisions of this bill would only deal with things such as theft, misappropriation, et cetera, outside Canada after the act is in force.

Senator Robichaud: Can I be the legal owner of something that was stolen a few years ago?

Ms. Zedde: That is a larger question. The answer is that under certain circumstances in Canada you can.

Senator Di Nino: The pillaging of works of art that occurred during various wars would not be covered by this bill in any way?

Le sénateur Downe : Savez-vous pourquoi les États-Unis n'y accéderont pas?

Mme Zedde : D'après ce que nous avons compris, c'est conforme à leur approche générale relativement à ce type d'accords multinationaux.

Il y a une chose sur laquelle j'aimerais insister, c'est que la Convention et le Protocole de La Haye sont fondés sur les mêmes principes, non seulement, que d'autres traités comme les protocoles afférents aux Conventions de Genève, mais aussi au droit coutumier international concernant la guerre. Ainsi, les États-Unis ont déclaré publiquement respecter les principes de ces autres accords, qui sont conformes à La Haye. C'est tout ce que je peux vous dire.

Le sénateur Downe : D'après ce que vous savez, ils n'ont pas dit craindre que les forces armées puissent être poursuivies pour des actes commis à l'étranger?

Mme Zedde : Je ne suis au courant d'aucune déclaration particulière qu'ils aient pu faire au sujet de cette convention-ci.

Le sénateur Downe : Y a-t-il avec vous, ici, quelqu'un du ministère de la Défense nationale, ou les avez-vous consultés pour connaître leurs avis?

Mme Zedde : Le ministère de la Défense nationale participe à cette initiative dans le cadre d'un groupe de travail interministériel. Il n'a pas de représentants ici aujourd'hui, mais il appuie l'initiative.

Le sénateur Downe : A-t-ils des objections?

Mme Zedde : Non.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Vous avez dit que cette loi s'appliquerait dès qu'elle aura reçue la sanction royale. Si j'ai en ma possession un objet reconnu comme ayant une certaine valeur par le pays d'origine où je l'ai obtenu et si je décide de vendre ou d'exporter cet objet, cela devient-il une offense? Pourrais-je subir les conséquences de la loi?

[Traduction]

Mme Zedde : Si vous étiez en possession légale, au Canada, d'un objet que vous souhaitiez exporter pour une raison ou une autre, il serait simplement assujetti aux exigences normales du permis d'exportation en vertu de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels. Les dispositions de ce projet de loi ne viseraient que les actes comme le vol, le détournement de biens, et cetera, en dehors du Canada après que la loi soit entrée en vigueur.

Le sénateur Robichaud : Puis-je être le propriétaire légal de quelque chose qui a été volé il y a quelques années?

Mme Zedde : C'est une question un peu plus vaste. La réponse c'est que dans certaines circonstances, au Canada, c'est possible.

Le sénateur Di Nino : Le pillage d'œuvres d'art survenus pendant les diverses guerres ne serait pas couvert par ce projet de loi, d'aucune façon?

Ms. Zedde: No.

Senator Di Nino: We are talking about the future rather than the past. The only time the past would be covered is if someone were hiding a piece of art or cultural property. Am I correct that under this bill that would be an offence?

Mr. Ram: Your question deals with fraudulent concealment. There are circumstances in which it is possible for someone to commit an offence today in respect of property that was pillaged, or some such thing, at an earlier date. I am not absolutely sure about that, but I think it is possible. Since the bill applies prospectively from the date of Royal Assent, if the Crown can prove that you fulfilled all the elements of the offence at any time after Royal Assent, you would be included.

Senator Di Nino: I understand that we waited some 45 years to accede to the 1954 convention, a decade after the end of the Cold War to ratify it and another six years to introduce this legislation. In the last 20 or 30 years, there has been an outcry about the theft of property of incredible historical value. Do any of you know why Canada waited this long to put into place legislation to deal with this?

Ms. Sherwood: The opening up of world relationships following glasnost enabled countries to take a more open view of their obligations toward cultural heritage that did not require what was viewed as excessive balancing with military obligations.

It is important to note that the conversations within Canada with other levels of government took place throughout the 1990s, leading up to the accession to the convention. In 1999, the legal framework for Canada to be able to prosecute offences that took place outside Canada was not well established as part of our legal framework. That issue was resolved in 2000 with the passage of the Crimes Against Humanity and War Crimes Act that established that principle.

The second protocol was adopted two years ago and has been working its way toward resolution. We have been working in parallel with that process inside the government with colleagues in the Department of National Defence to ensure that we are clear on the implications in terms of Canada's military, in the Department of Foreign Affairs to assess issues from their perspective, and in the Department of Justice to understand fully the legal implications of prosecutions outside this country. The second protocol only came into force in March 2004 with the accession of the requisite number of countries.

The mills of government do grind slowly. We are glad that we are here today with the necessary legislative amendments to take this forward.

Senator Di Nino: It is important to put on the record that the wheels of justice have not merely ground slowly; they have stopped completely in the past 55 or 60 years, which should not be acceptable to a country like Canada. There is a great need for the

Mme Zedde : Non.

Le sénateur Di Nino : Il vise l'avenir plutôt que du passé. Le seul moment du passé qui serait inclus, c'est si quelqu'un cachait une œuvre d'art ou un bien culturel. Ai-je bien compris qu'en vertu de ce projet de loi, ce serait une infraction?

M. Ram : Votre question concerne le fait de cacher frauduleusement. Il y a des circonstances où il est possible pour quelqu'un de commettre un délit aujourd'hui relativement à des biens qui ont été pillés, ou quelque chose du genre, antérieurement. Je n'en suis pas absolument sûr, mais je crois que c'est possible. Puisque le projet de loi s'applique à partir de la date où il a reçu la sanction royale, si la Couronne peut prouver que vous avez commis tous les aspects du délit à un moment donné après la date de la sanction royale, vous seriez visé.

Le sénateur Di Nino : Je vois que nous avons attendu 45 ans pour accéder à la Convention de 1954, une dizaine d'années après la fin de la guerre froide pour la ratifier, et encore six ans pour adopter ces mesures législatives. Depuis 20 ou 30 ans, il y a eu un tollé au sujet du vol de biens d'une valeur historique phénoménale. Est-ce que l'un de vous sait pourquoi le Canada a attendu si longtemps pour créer des mesures législatives pour contrer cela?

Mme Sherwood : L'ouverture des rapports mondiaux, à la suite de la glasnost, a permis aux pays d'élargir leur perspective sur leurs obligations à l'égard des biens culturels, qui n'exigeait pas ce qui était perçu comme un équilibrage excessif avec les obligations militaires.

Il est important de souligner qu'il y a eu au Canada des entretiens avec d'autres niveaux de gouvernement tout au long des années 1990, qui ont abouti à l'adhésion à la Convention. En 1999, le cadre juridique permettant au Canada d'intenter des poursuites pour des délits commis hors du Canada n'était pas bien établi comme partie intégrante de notre régime juridique. Ce problème a été résolu en 2000, avec l'adoption de la Loi sur le crime contre l'humanité et les crimes de guerre, qui établissait ce principe.

Le deuxième protocole a été adopté il y a deux ans et approché d'une résolution. Nous avons travaillé en parallèle de ce processus au sein du gouvernement, avec des collègues du ministère de la Défense nationale pour nous assurer de bien comprendre les implications pour les forces armées du Canada, son ministère des Affaires étrangères, évaluer les enjeux selon leur perspective, et au ministère de la Justice, pour comprendre pleinement toutes les implications juridiques des poursuites intentées hors du pays. Le deuxième protocole n'est entré en vigueur qu'en mars 2004, avec l'adhésion d'un nombre requis de pays.

Il est vrai que les rouages du gouvernement tournent lentement. Nous sommes heureux d'être ici aujourd'hui en mesure de présenter les modifications législatives nécessaires pour que cela aille plus loin.

Le sénateur Di Nino : Il est important d'indiquer aux fins du compte rendu que les rouages de la justice n'ont pas seulement tourné lentement; ils ont carrément cessé de tourner depuis 55 ou 60 ans, ce qui ne devrait pas être acceptable pour un pays comme

restitution of art that has not only artistic value but also represents the heritage of many countries around the world, particularly certain European countries.

This bill concerns an extra-territorial application of Canadian law. Can we apply this in any country where Canadians may have participated in the kind of illegal activity that this bill talks about, or do the other countries have to be part of this convention?

Mr. Bonin: Only the properties that were taken from a state that is a party to this protocol are protected under the protocol.

Senator Di Nino: If a Canadian happens to be in a country that would not be a participant to this protocol and commits an offence that would be recognized under this legislation, he or she would not be subject to the legislation; is that correct?

Ms. Zedde: The illegal export offence — in other words, the amendment to the Cultural Property Export and Import Act — does require that the illegal export take place from a country that is another state party to the second protocol. However, the Criminal Code offences — the theft, misappropriation, arson, et cetera — are not limited to those states who are parties to the convention or the protocols.

Senator Grafstein: I am trying to understand the restriction. When I look at the legislation, there does not appear to be any limitation about going backwards. Where do you find the fact that it is a forward-looking piece of legislation and does not affect previous actions? In other words, we have been told that this bill has a prospective effect. We have heard Senator Di Nino's concerns that perhaps the bill might affect previous actions. Where does the bill state that it will apply forward only? When I read the schedule and the recital, it refers to the convention done at The Hague on May 14, 1954.

The Chairman: The question is: Where is it written that the bill applies from the date of Royal Assent forward and not prior to Royal Assent?

Senator Grafstein: For cultural property taken previously, under the definition of article 1.

Mr. Ram: I may be a little bit beyond my depth here; this may be the Interpretation Act that we are relying on — I would have to check. There is a presumption against retroactivity. The statute has to specify that it is retroactive in order for it to be so; that is the general approach of our drafters. I would have to check.

Senator Grafstein: We have had some examples of retroactivity in the Senate without the reference to the Interpretation Act.

Mr. Ram: I can undertake to find out for you. I do not know the answer at the moment.

The Chairman: I would have to assume, Senator Grafstein, that if a bill has not been passed, it has not taken effect and only takes effect from the time it is passed.

le Canada. Il y a grand besoin de restitution d'œuvres d'art qui n'ont pas seulement une valeur artistique, mais qui représentent aussi le patrimoine de bien des pays du monde, particulièrement de certains pays de l'Europe.

Ce projet de loi concerne l'application extraterritoriale de la Loi canadienne. Pouvons-nous l'appliquer dans un pays où les Canadiens peuvent avoir participé au genre d'activités illégales dont il s'agit dans ces projets de loi, ou les autres pays signataires de cette Convention doivent-ils y participer?

Mr. Bonin : Seuls les biens qui ont été pris d'un État signataire de ce protocole sont protégés par le protocole.

Le sénateur Di Nino : Si un Canadien se trouvant dans un pays qui ne participe pas à ce protocole commettait une infraction reconnue par cette loi, il ne serait pas assujetti à la loi; c'est bien cela?

Mme Zedde : Le délit d'exportation illégale — autrement dit, la modification à la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels — n'exige pas que l'exportation illégale se fasse d'un pays membre signataire du second protocole. Cependant, les infractions au Code criminel — le vol, le méfait, l'incendie criminel, et cetera — ne sont pas limitées aux pays parties à la Convention ou aux protocoles.

Le sénateur Grafstein : J'essaie de comprendre la restriction. Lorsque je regarde la loi, rien ne semble empêcher qu'elle soit appliquée rétrospectivement. Où voyez-vous que ce sont des mesures législatives axées sur l'avenir et qui ne touchent pas des actes antérieurs? Autrement dit, on nous a dit que ce projet de loi a un effet prospectif. Nous avons entendu le sénateur Di Nino exprimer l'avis que, peut-être, le projet de loi pourrait toucher des actes antérieurs. Où, dans le projet de loi, lit-on qu'il ne s'appliquera qu'à partir de maintenant? Lorsque je lis l'annexe et l'énonciation, il y est question de la Convention faite à la Haye le 14 mai 1954.

Le président : La question qui se pose est : où est-il écrit, dans le projet de loi, qu'il ne s'applique qu'à partir de la date où il reçoit la sanction royale et pas avant?

Le sénateur Grafstein : Pour les biens culturels pris avant, sous la définition de l'article premier.

M. Ram : Il se peut que cette question aille plus loin que ce à quoi je peux répondre; ce pourrait être la Loi d'interprétation sur laquelle nous nous appuyons — il faudrait que je vérifie. Il y a une présomption contre la rétroactivité. Le texte législatif doit préciser qu'il est rétroactif pour l'être; c'est l'approche générale de nos rédacteurs. Il faudrait que je vérifie.

Le sénateur Grafstein : Nous avons des exemples de rétroactivité au Sénat, sans qu'il y ait eu référence à la Loi d'interprétation.

M. Ram : Je peux m'engager à me renseigner pour vous. Je ne connais pas la réponse pour l'instant.

Le président : Il faudrait que je présume, sénateur Grafstein, que si un projet de loi n'a pas été adopté, il n'est pas entré en vigueur et n'entre en vigueur qu'au moment de son adoption.

Senator Grafstein: Yes and no, Mr. Chairman, because this relates to a convention that was passed in 1954, which we adopted in some form. What we are doing now is implementing legislation, but the subject matter of the convention predates the implementation of the act.

The Chairman: I do not want to contradict you at all, Senator Grafstein, but as I recall, Ms. Sarkar made the point at the beginning of the hearing that this bill fills in holes — that there are already areas that are covered but some areas were not covered. Bill S-37 is meant to cover certain gaps.

Is that what you said, Ms. Sarkar?

Ms. Sarkar: That is what I said. This discussion relates to another question asked about the delay, which is one of the reasons that it is easier now to align the different departments that had to come on board. We had the Crimes Against Humanity and War Crimes Act and the National Defence Act, so we are allowed to fill in the gaps, which we would not have been able to do until those laws had come into place.

Senator Grafstein: In your notes, you talk about “cultural property” being defined, and we have talked about the definition in article 1 of the convention. Proposed section 36.1(2) of the bill reads:

(2) No person shall knowingly export or otherwise remove cultural property as defined in subparagraph (a) of Article 1 of the Convention from an occupied territory of a State Party..."

What is the definition of “occupied”? Where would we find that?

Ms. Zedde: My understanding is that a state of occupation has a very specific definition in international law.

Senator Grafstein: It has a specific definition, but where would we find it? It is not referenced in the schedule. It is referenced in the bill. The schedule does not refer to occupied territories; it refers to cultural property “irrespective of origin or ownership.” This is limited to a person exporting cultural property from an occupied territory.

We have been told that we are stuck with the definition in article 1, but where is the definition of the origin of the property?

Ms. Sarkar: We are trying to find the right person to answer.

The Chairman: While they are finding the answer to your question, I will go to Senator Johnson.

Senator Johnson: Are 105 states party to the protocols now?

Ms. Zedde: There are 114 parties to the convention, 91 to the first protocol and 31 to the second protocol.

Le sénateur Grafstein : Oui et non, monsieur le président parce que cela se rapporte à une convention qui a été adoptée en 1954, que nous avons adoptée d'une certaine façon. Ce que nous faisons ici, c'est que nous mettons en œuvre les mesures législatives, mais l'objet de la Convention est antérieur à l'entrée en vigueur de la loi.

Le président : Je ne voudrais pas vous contredire, sénateur Grafstein, mais si je me souviens bien, Mme Sarkar a bien dit au début de l'audience que ce projet de loi comble des lacunes — qu'il y a déjà des aspects couverts, mais d'autres qui ne l'étaient pas. Le projet de loi S-37 ne cherche qu'à combler certaines lacunes.

Est-ce bien ce que vous avez dit, madame Sarkar?

Mme Sarkar : C'est bien cela. Cette discussion se rapporte à une autre question posée au sujet du délai, qui est l'une des raisons qui font qu'il est plus facile maintenant d'harmoniser des différents ministères qui devaient s'y engager. Nous avons eu la Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et la Loi sur la Défense nationale, alors on a pu combler des lacunes, que nous n'aurions pas pu combler tant que ces lois n'étaient pas en vigueur.

Le sénateur Grafstein : Dans vos notes, vous avez parlé de « biens culturels » qui sont définis, et nous avons parlé de la définition à l'article 1 de la Convention. L'article 36.1(2) du projet de loi stipule :

(2) Il est interdit de sciemment exporter ou autrement retirer du territoire occupé d'un État partie au deuxième protocole un bien culturel au sens de l'alinéa (a) de l'article 1 de la Convention, [...]

Quelle est la définition de « occupé »? Où est-ce qu'on trouverait cela?

Mme Zedde : À ce que je comprends, un État occupé a une définition très précise dans le droit international.

Le sénateur Grafstein : La définition est précise, mais la trouverions-nous? Il n'en est pas question dans l'annexe. Il en est question dans le projet de loi. L'annexe ne parle pas de territoires occupés, elle parle de biens culturels « quels que soient leur origine ou leur propriétaire ». C'est limité à une personne qui exporte des biens culturels d'un territoire occupé.

On nous a dit que nous sommes tenus de garder la définition de l'article premier, mais où est la définition de l'origine du bien?

Mme Sarkar : Nous essayons de trouver la personne qui pourrait vous répondre.

Le président : Pendant qu'ils trouvent la réponse à votre question, je vais laisser la parole au sénateur Johnson.

Le sénateur Johnson : Est-ce qu'il y a 105 États parties aux protocoles maintenant?

Mme Zedde : Il y a 114 États parties à la Convention, 91 au premier protocole et 31 et au deuxième protocole.

Senator Johnson: I understand that the United States, while it has not acceded to the convention, accepts many of its principles during times of war. Is there any indication that they might be coming on board?

Ms. Zedde: None.

Senator Johnson: The Canadian Museums Association has been working with other organizations for some time now on establishing a Canadian Committee of the Blue Shield under the auspices of the International Committee of the Blue Shield. This committee was created in 1996 to help protect cultural property in times of conflict and was given a special advisory role to the intergovernmental committee in the second protocol.

According to the CMA, there has been tepid support at best within your department for the idea of a national committee to assist with responses to threats to cultural property. How supportive of the creation of such a body is the Department of Canadian Heritage? Also, is such a body necessary, in your view, and how would it best be constituted? If such a body did not exist, which government department or agency would take the lead in coordinating Canada's response to the threat to cultural property during times of armed conflict?

Ms. Sherwood: We have been working with the Canadian Museums Association primarily through the Canadian Conservation Institute, which is a national centre of expertise within the department. We have general agreement on the importance of disaster preparedness and planning for emergencies. We are still discussing the best means of proceeding, whether it is the creation of a new body or the addition of responsibilities to an existing organization such as the Canadian Conservation Institute.

We are also working with provincial and territorial colleagues under whose jurisdictions many of the institutions across the country fall. As part of our ongoing policy discussions with them, we will be pursuing the best organizational approaches. It is important to note the work and the training that has already taken place around disaster planning and emergency preparedness and response capacities.

Senator Johnson: Do you feel that this is an unnecessary body?

Ms. Sherwood: We are still considering the pros and cons and costs of establishing a separate organization as opposed to building onto an existing organization.

Senator Johnson: They have been very active in their lobbying on this issue.

Ms. Sherwood: It is important to note that the Canadian Museums Association did write a letter in support of acceding to the protocols, applauding the initiatives. We know that they are supportive.

The Chairman: I saw some heads nodding, and there may be an answer to Senator Grafstein's question.

Le sénateur Johnson : D'après ce que j'ai compris, les États-Unis, bien qu'ils n'aient pas accédé à la Convention, acceptent bon nombre de ses principes en temps de guerre. Y a-t-il des indices permettant de croire qu'ils pourraient y adhérer?

Mme Zedde : Aucun.

Le sénateur Johnson : L'Association des musées canadiens travaille depuis quelque temps déjà avec d'autres organisations pour créer un comité canadien du Bouclier Bleu. Ce comité a été créé en 1996 pour aider à protéger les biens culturels en temps de conflit et on lui a assigné un rôle de conseiller spécial auprès du comité interministériel dans le deuxième protocole.

D'après l'AMC, votre ministère n'a offert qu'un soutien très tiède au concept d'un comité national pour aider dans les interventions relativement aux menaces contre les biens culturels. Dans quelle mesure le ministère du Patrimoine canadien appuie-t-il la création d'un tel organe? Aussi, cet organe est-il nécessaire, d'après vous, et comment serait-il constitué? S'il n'y avait pas d'organe de ce genre, quel ministère ou organisme fédéral prendrait la direction de la coordination dans l'intervention du Canada relativement à la menace contre les biens culturels en temps de conflits armés?

Mme Sherwood : Nous avons collaboré avec l'Association des musées canadiens principalement par l'entremise de l'Institut canadien de conservation, qui est un centre national d'expertise au sein du ministère. Nous nous entendons généralement sur l'importance de la préparation aux catastrophes et de la planification pour les situations d'urgence. Nous sommes encore à discuter des meilleurs moyens de procéder, que ce soit par la création d'un nouvel organe ou l'ajout de responsabilités à une organisation existante, comme l'Institut canadien de conservation.

Nous travaillons aussi avec des collègues provinciaux et territoriaux de la compétence desquels relèveraient bon nombre des institutions du pays. Dans le cadre de discussions continues avec eux sur les stratégies, nous allons chercher les meilleures approches organisationnelles. Il est important de souligner le travail et la formation qui ont déjà été faits en matière de planification des catastrophes et de préparation aux situations d'urgence, ainsi que des capacités d'intervention.

Le sénateur Johnson : Est-ce que vous estimatez que c'est un organe inutile?

Mme Sherwood : Nous pesons encore les pour et les contre, ainsi que les coûts de la création d'un organe distinct par opposition à son intégration dans un organisme existant.

Le sénateur Johnson : Ils ont été très actifs en exerçant des pressions relativement à cette question.

Mme Sherwood : Il importe de souligner que l'Association des musées canadiens a effectivement écrit une lettre d'appui à l'adhésion aux protocoles, en applaudissant les initiatives. Nous savons qu'ils l'appuient vivement.

Le président : J'ai vu des hochements de tête, alors peut-être a-t-on une réponse à la question du sénateur Grafstein.

Mr. Bonin: We have not found in the books we have with us the definition of “occupation.” However, we know that “occupation,” “occupying power” and “occupied territory” are terms well known in international law. We find them especially in the Geneva Conventions and the additional protocols. There is a great deal of case law and interpretation with regard to those terms. A case law study would give you what would be considered a definition.

Senator Grafstein: I understand. It is important, if the committee is passing a Criminal Code amendment, to have a precise definition, which we have concerns about. We should really know, at least attached to the bill, what is the *situs*, which is the definition of cultural property. We are not familiar with it. The term “occupied territory” has been in dispute from time to time.

Finally, I want to mention retroactivity. When we passed a tax measure, the Senate was concerned about retroactivity. It went back to the early 1980s. There was a great debate several weeks ago in the Senate about that very thing.

The Chairman: It was very controversial. I recall that the department gave a letter outlining certain limits or characteristics under which the retroactivity could take place.

Senator Grafstein: I was under the impression before I read this material that we already had in place provisions to protect the expropriation of cultural properties generally. This is a hole in the legislation with which I was not familiar.

If we are to prepare a criminal act — and this is Criminal Code amendment — we must have those provisions with some precision in front of us so we can explore them and decide whether they are precise or whether they are vague for uncertainty. That is our job. The courts will have their job, but this is our job.

Senator Corbin: Under tab 7 of the briefing book provided to us and prepared, I suppose, by the department, there are letters of support from a number of provinces. Is it required that all provinces endorse this initiative for it to move ahead? Why are there no letters of support from the Provinces of Ontario and Quebec?

Ms. Sherwood: It is a courtesy that we let the provinces and territories know of the federal government's intention to move ahead in this area. We have received no indications from either Ontario or Quebec that they have reservations, but they have not written back on the letter.

Senator Corbin: Is it possible that they will write eventually? The dates on some of these responses are recent. I see April 4, March 16, et cetera.

Ms. Sherwood: It is still possible that we may hear from them, but we have not yet heard from them. I had a meeting in another context with my counterparts in provinces and territories two weeks ago. In that context, no one raised any issues about it. It is

M. Bonin : Nous n'avons pas trouvé, dans les ouvrages que nous avons avec nous, la définition de « occupé ». Cependant, nous savons que « occupation », « puissance occupante » et « territoire occupé » sont des expressions très courantes dans le droit international. Nous les trouvons surtout dans les Conventions de Genève et les protocoles connexes. Il y a beaucoup de jurisprudence et d'interprétations relativement à ces expressions. Une étude de la jurisprudence pourrait vous donner ce qu'on pourrait considérer comme une définition.

Le sénateur Grafstein : Je comprends. C'est important, si le comité adopte une modification au Code criminel, d'avoir une définition précise, qui nous préoccupe. Nous devrions vraiment savoir, du moins en ce qui concerne le projet de loi, quel est le *situs*, soit la définition du bien culturel. Nous ne la connaissons pas. L'expression « territoire occupé » fait l'objet d'un débat de temps à autre.

Enfin, je voudrais mentionner la rétroactivité. Lorsque nous avons adopté une mesure fiscale, le comité se préoccupait de rétroactivité. Ça remontait au début des années 1980. Il y a eu un énorme débat il y a quelques semaines au Sénat justement sur ce sujet.

Le président : C'était controversé. Je me rappelle que le ministère a remis une lettre décrivant certaines limites ou caractéristiques pouvant être appliquées à la rétroactivité.

Le sénateur Grafstein : J'avais l'impression, avant d'avoir lu ce document, que nous avions déjà en vigueur des dispositions pour protéger l'expropriation des biens culturels en général. C'est une lacune de la loi que je ne connaissais pas.

Si nous devons décider d'une loi criminelle — et il s'agit ici une modification au Code criminel — ces dispositions devant nous, doivent avoir une certaine précision, pour que nous puissions les étudier et décider si elles sont précises ou si elles sont vagues et incertaines. C'est notre travail. Les tribunaux auront leur travail à faire, mais nous avons le nôtre.

Le sénateur Corbin : Sous l'onglet 7 du document d'information qui a été préparé, que nous a remis, je suppose, le ministère, il y a des lettres de soutien émanant de plusieurs provinces. Est-ce que toutes les provinces sont censées appuyer cette initiative pour qu'elle puisse aller de l'avant? Pourquoi n'y a-t-il pas de lettres de soutien de l'Ontario et du Québec?

Mme Sherwood : C'est par mesure de courtoisie que nous annonçons aux provinces et territoires l'intention du gouvernement fédéral d'aller de l'avant quant à cette question. Nous n'avons reçu aucune manifestation de réserve de la part de l'Ontario et du Québec, mais ces provinces n'ont pas répondu à la lettre.

Le sénateur Corbin : Est-il possible qu'elles écrivent à un moment donné? Les dates de ces réponses sont récentes. Je vois le 4 avril, le 16 mars, et cetera.

Mme Sherwood : Il est encore possible que l'une d'elles répondent, mais nous n'avons encore rien reçu. J'ai rencontré mes homologues des provinces et territoires, dans un autre contexte, il y a deux semaines. À ce moment-là, personne n'a

possible that letters will come, but the fact they have not come is not an impediment to the federal government moving forward with an international initiative.

Senator Corbin: It is a courtesy. Even if Quebec, for example, did not respond, do you take for granted that since they have not signified an objection, you have their support?

Ms. Sherwood: We assume that they have not found an objection that they wish to raise with us. I would not want to speak for the provinces concerning their support, but they were very supportive of the joining of the convention itself and informally have not indicated any issues.

Senator Corbin: As far as you know, there are no new apparent reasons why they would now raise objections.

Ms. Sherwood: Exactly.

Senator Downe: It is more than a courtesy, is it not, because the bill allows for the option of provincial attorneys general prosecuting under this act.

Ms. Sherwood: Yes, sir. I should be clear. We conducted consultations with colleagues in the culture and heritage departments. The Department of Justice has consulted their counterparts in other jurisdictions.

Senator Downe: The same question that was posed a moment ago should be asked of the representative from the Department of Justice. Has there been any objection from Ontario and Quebec on the issue of prosecuting?

Mr. Ram: We did indeed consult with the provinces. They were silent or did not object. We did not receive responses from them all.

I would also point out that the approach of including concurrent federal and provincial jurisdictions in this bill is consistent with what we have done in the course of implementing the other treaties. If you look at section 7 of the Criminal Code and the Anti-terrorism Act offences, and maybe other offences as well, this is fairly well established practice. Should an offence occur or arise in Canada, it would then have to be determined on a case-by-case basis who would prosecute or which government would be best-suited to prosecute the case at hand.

The Chairman: Honourable senators, we have reached the end of our deliberations. I am in your hands. Shall we move to clause-by-clause consideration of the bill?

[Translation]

Senator Robichaud: I thought we were supposed to get answers to the questions that were asked and not given specific answers.

soulevé de question là-dessus. Il est possible que nous recevions d'autres lettres, mais le fait que nous n'en recevions pas n'empêchera pas le gouvernement fédéral d'aller de l'avant avec une initiative internationale.

Le sénateur Corbin : C'est par courtoisie. Même si le Québec, par exemple, ne répondait pas, est-ce que vous tiendriez pour acquis que puisqu'il n'a pas signifié son objection, vous avez son appui?

Mme Sherwood : Nous supposons qu'il n'a pas trouvé d'objection dont il souhaite nous faire part. Je ne voudrais pas pousser les provinces à manifester leur soutien, mais elles ont été très favorables à l'adhésion à la Convention elle-même et n'ont donné aucun signe, de façon informelle, y voir de problème.

Le sénateur Corbin : À ce que vous sachiez, il n'y a pas de raison apparente que ces provinces soulèvent maintenant des objections?

Mme Sherwood : Exactement.

Le sénateur Downe : C'est plus par courtoisie, n'est-ce pas, parce que le projet de loi prévoit la possibilité pour les procureurs généraux des provinces d'intenter des poursuites en vertu de cette loi?

Mme Sherwood : En effet. Je devrais m'exprimer clairement. Nous avons mené des consultations auprès des collègues des ministères de la Culture et du Patrimoine. Le ministre de Justice a consulté ses homologues d'autres compétences.

Le sénateur Downe : La même question qui a été posée il y a un moment devrait être posée aux représentants du ministère de la Justice. Y a-t-il eu la moindre objection de l'Ontario et du Québec, au sujet des poursuites?

Mr. Ram : Nous avons effectivement consulté les provinces. Elles n'ont pas répondu, ou n'ont soulevé aucune objection. Nous n'avons pas reçu de réponse de toutes les provinces.

Je voudrais aussi souligner que l'approche visant à englober des compétences fédérales et provinciales concurrentes dans ce projet de loi est conforme à ce que nous avons fait relativement à la mise en œuvre des autres traités. Si vous regardez l'article 7 du Code criminel et les infractions prévues par la Loi antiterroriste, et peut-être d'autres infractions aussi, c'est une pratique assez courante. Si un délit devait être commis ou survenir au Canada, il faudrait alors déterminer au cas par cas qui intenterait les poursuites, ou quel gouvernement serait le plus approprié pour intenter l'action en justice pour l'affaire.

Le président : Honorable sénateurs, nous avons atteint la fin de nos délibérations. Je suis entre vos mains. Devrions-nous entreprendre l'étude article par article du projet de loi?

[Français]

Le sénateur Robichaud : Je croyais que nous devions recevoir des réponses aux questions posées et pour lesquelles nous n'avions pas reçu de réponses précises.

[English]

Senator Corbin: I am thinking along the same lines. Could we have responses in time for, let us say, third reading debate in the Senate? Those responses could be included in the record of the Senate at that stage of the examination of the bill. Would that satisfy our colleagues?

The Chairman: Could you commit to providing the committee with that information?

Ms. Zedde: I would like to confirm the two outstanding issues as we understand them. First is the definition of occupied territory and second is the issue of retroactivity.

Senator Grafstein: And how we find that.

Ms. Zedde: Yes.

Senator Grafstein: There was a question about the vagueness of the definition. We received a general response to that issue. Maybe we could have more case law on that subject to give us an indication of how this matter has been dealt with by the courts, if it has been. That would be helpful.

Again, witnesses, we agree with the objective, but this is a criminal act. We are entitled to some precision with respect to our responses.

The Chairman: Honourable senators, let us move to clause-by-clause consideration.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Senator Grafstein: I will abstain on all of these clauses until I see the material. I do not mean to impede this process, but I would like my vote recorded as “abstention.” I am not opposing the bill. I may change my mind based on the evidence I receive on third reading.

Senator Downe: I am of the same position.

The Chairman: Fine.

Shall clause 2 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 3 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 4 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 5 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 6 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 7 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

[Traduction]

Le sénateur Corbin : Je penche dans le même sens. Pourrions-nous avoir des réponses à temps, disons, pour le débat sur la troisième lecture au Sénat? Ces réponses pourraient être intégrées au compte rendu du Sénat, à l'étape de l'examen du projet de loi. Est-ce que cela satisferait nos collègues?

Le président : Pourriez-vous vous engager à fournir ces renseignements au comité?

Mme Zedde : J'aimerais confirmer les deux questions restantes, telles que nous les comprenons. D'abord, il y a la définition du territoire occupé, et ensuite la question de la rétroactivité.

Le sénateur Grafstein : Et on peut le savoir.

Mme Zedde : Oui.

Le sénateur Grafstein : Il y avait une question sur la précision de la définition. Nous avons reçu une réponse d'ordre général à la question. Peut-être pourrions-nous avoir plus de jurisprudence sur ce sujet pour nous donner une idée de la manière dont ces questions ont été réglées par les tribunaux, le cas échéant. Ce serait utile.

Encore une fois, messieurs et mesdames les témoins, nous sommes d'accord avec l'objectif, mais c'est un acte criminel. Nous avons droit à quelque précision en ce qui concerne nos réponses.

Le président : Honorables sénateurs, passons à l'examen article par article.

Le titre est-il reporté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 1 est-il adopté?

Le sénateur Grafstein : Je vais m'abstenir de voter sur toutes ces articles jusqu'à ce que j'aie les documents. Je ne voudrais pas faire obstacle à ce processus, mais j'aimerais que mon « abstention » soit notée au compte rendu. Je ne m'oppose pas au projet de loi. Peut-être changerais-je d'avis d'après les renseignements que j'aurai reçus d'ici à la troisième lecture.

Le sénateur Downe : Je suis du même avis.

Le président : D'accord.

Est-ce que l'article 2 est adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 3 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 4 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 5 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 6 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 7 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

The Chairman: Shall the schedule carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted?

Senator Di Nino: It is adopted on the condition that we will receive that information.

The Chairman: Yes, it is adopted on the condition we obtain the information to be provided to Senator Grafstein.

Senator Grafstein: It will be provided to all senators.

The Chairman: Honourable senators, is it agreed that I report this bill at the next sitting of the Senate?

Some Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

Le président : L'annexe est-elle adoptée?

Des voix : D'accord.

Le président : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Sommes-nous d'accord pour adopter le projet de loi?

Le sénateur Di Nino : Il est adopté à condition que nous recevions ces renseignements.

Le président : Oui, il est adopté à condition que nous obtenions les renseignements que demande le sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein : Ils seront fournis à tous les sénateurs.

Le président : Honorables sénateurs, sommes-nous d'accord pour que je présente ce projet de loi à la prochaine séance du Sénat?

Des voix : D'accord.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, June 29, 2005

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:09 p.m. to examine the documents Overview, Diplomacy, Development and Commerce of Canada's International Policy Statement.

Senator Peter A. Stollery (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, welcome to this first meeting of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs on Canada's International Policy Statement.

[*Translation*]

Canada's International Policy Statement was released on April 19. At that time, the Minister of Foreign Affairs declared that this statement sets out an "integrated approach that will guide the next generation of Canadian global engagement." It brings together our diplomatic, defence, development, trade and investment strategies.

We shall attempt to see how these strategies will be put into effect.

[*English*]

For the benefit of our audience, I point out that the Standing Senate Committee on National Security and Defence is currently studying the defence portion of this policy.

We have today the pleasure of welcoming Robert McRae, Director General, Policy Planning Secretariat, who is here for the diplomacy portion of the IPS; Robert Greenhill, the newly-minted

OTTAWA, le mercredi 29 juin 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 16 h 9, pour examiner les documents Survol, Diplomatie, Développement et Commerce de l'Énoncé de politique internationale du Canada.

Le sénateur Peter A. Stollery (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je vous souhaite la bienvenue à cette première séance que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères tient sur l'Énoncé de politique internationale du Canada.

[*Français*]

L'Énoncé de politique internationale du Canada a été rendu public le 19 avril dernier. Le ministre des Affaires étrangères déclara alors que l'énoncé propose une « stratégie intégrée qui guidera l'engagement international du Canada pour la prochaine génération de Canadiens ». Il s'agit donc d'une convergence de stratégies en matière de diplomatie, de défense, de développement, de commerce et d'investissement.

Nous tenterons de voir comment la mise en œuvre de ces stratégies se fera.

[*Traduction*]

Je signale à notre auditoire que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense étudie actuellement la partie de cet énoncé de politique qui traite de la défense.

Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui Robert McRae, directeur général, Secrétariat de la planification des politiques, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international,

president of the Canadian International Development Agency for the development section of the policy; and Randle Wilson, Acting Assistant Deputy Minister for Communications, Strategic Policy and Corporate Planning for the commerce segment of the IPS. Welcome to the Senate of Canada.

qui va nous parler des questions de diplomatie de l'EPI, Robert Greenhill, qui vient tout juste d'être nommé président de l'Agence canadienne de développement international, et qui va discuter avec nous des questions de développement de l'Énoncé de politique; ainsi que Randle Wilson, sous-ministre adjoint par intérim, Communications, Politique stratégique et planification générale, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, qui lui va aborder les questions de commerce de l'EPI. Bienvenue au Sénat du Canada.

Mr. McRae, you have the floor.

Mr. Robert McRae, Director General, Policy Planning Secretariat, Department of Foreign Affairs and International Trade (Foreign Affairs): It is a pleasure to be here today to talk about the International Policy Statement. The IPS, as you are aware, was released on April 19 and provides, really for the first time, a strategic international policy framework to set out and to orient Canada's global engagement. Backed by almost \$17 billion over five years, allocated by the budget 2005, the statement sets out five priorities.

Monsieur McRae, la parole est à vous.

M. Robert McRae, directeur général, Secrétariat de la planification des politiques, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Affaires étrangères) : Je suis heureux de m'entretenir avec vous de l'Énoncé de politique internationale. Comme vous le savez, l'EPI a été rendu public le 19 avril; il représente le premier cadre stratégique de politique internationale dont se dote le Canada pour définir et guider son nouvel engagement dans le monde. Bénéficiant d'un financement de près de 17 milliards de dollars sur cinq ans, comme le prévoit le budget de 2005, l'Énoncé met l'accent sur cinq priorités.

[Translation]

Overall this entails: revitalizing our North American partnership; building a more secure world by countering terrorism, stabilizing failed and failing states, and combatting weapons of mass destruction proliferation; increasing global prosperity, by strengthening Canadian competitiveness, enhancing commercial engagement, and targeting support for Canadian business; taking responsibility by strengthening respect for human rights and building genuine developments; and crafting a new multilateralism and shaping a new and more flexible diplomacy.

[Français]

À savoir : revitaliser notre partenariat nord-américain; rendre le monde plus sûr par la lutte antiterroriste, la stabilisation des États en déroute ou défaillants et la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive; accroître la prospérité par le renforcement de la compétitivité du Canada, un engagement commercial accru et le soutien ciblé des entreprises canadiennes; promouvoir le respect des droits de la personne et encourager un réel développement; concevoir un nouveau multilatéralisme et une diplomatie nouvelle et plus souple.

[English]

The IPS reflects as well new approaches and new realities for international policy. First, it takes an integrated approach to international relations. Let me explain what we mean by that. There is a clear recognition woven throughout the IPS that the issues we face are ever more complex and increasingly interrelated, and that the distinction between domestic and international policies is irrevocably blurred. The ISP, therefore, puts forward a "whole-of-government," as we may say, and "whole-of-Canada" plan of action to respond to the international challenges facing Canada today.

[Traduction]

L'EPI met aussi en évidence les nouvelles stratégies et les nouvelles réalités de la politique internationale. D'abord, il adopte une approche intégrée à l'égard des relations internationales. Pour vous expliquer ce que nous entendons par là, tout l'Énoncé fait clairement ressortir que les problèmes actuels sont de plus en plus complexes et de plus en plus étroitement liés, et que la distinction entre le national et l'international s'en trouve irrévocablement gommée. L'Énoncé formule donc un plan d'action pangouvernemental et pancanadien pour relever les défis internationaux auxquels le Canada est confronté aujourd'hui.

Second, the IPS recognizes that we live in a changing geopolitical landscape, the principle aspects of which are the following. With respect to North America, which remains key in importance in our document, the government seeks to strike the right balance, combining progress in security, economic and people-to-people relations. The IPS also recognizes the need for new approaches to our continental relations and the growing importance of a more open and engaged Mexico.

Ensuite, l'Énoncé constate l'évolution du paysage géopolitique dans lequel nous vivons, et dont les principaux aspects sont les suivants. En Amérique du Nord, qui occupe une place de premier plan dans notre document, le gouvernement veut assurer un juste équilibre entre une sécurité accrue et des relations économiques et personnelles en progression. L'Énoncé indique aussi qu'il faut adopter de nouvelles stratégies dans nos relations continentales et que le Mexique, pays plus ouvert et engagé, prend de l'importance.

Next, on failed and failing states: Among the greatest contemporary security threats are those resulting from fragile states. This is a theme that we see throughout all of the documents of the IPS. The document acknowledges that long-term commitment to help build institutions, civil society and a political culture conducive to security and prosperity is needed in order to make a difference.

Next, global issues: There is strong recognition in the IPS, broadly speaking, of the need for Canada to be more active in the world to adequately tackle global issues such as health, sustainable development and terrorism.

Finally, emerging giants: The IPS clearly factors in the global importance of emerging giants such as China, India, Brazil and the EU as well, while at the same time also recognizing that we need to develop stronger ties with the south in general.

[Translation]

Third, the IPS recommends that there be a serious reinvestment in Canada's role in the world.

The federal budget of 2005 provides for a considerable increase in the level of funding of our international instruments to enable the government to implement the IPS. As mentioned, some \$17 billion in additional funding over a 5-year period has been earmarked to help us meet our global responsibilities and raise Canada's global profile. This increased funding will be directed towards strengthening the effectiveness and agility of our diplomatic presence abroad, bolstering our national defence, doubling our international assistance, and building stronger international economic relationships.

[English]

Let me quickly outline some of the key priorities of the diplomacy paper in the IPS and Foreign Affairs' IPS implementation. Since the 1995 foreign policy review, clearly failed and failing states and the rise of conflict within nations have posed a growing threat to international security. The new Stabilization and Reconstruction Task Force — we call it START — will provide rapid reaction to international crises at Foreign Affairs. It will be funded by a \$100 million per annum global peace and security fund, a first for the department. On this, we are moving ahead rapidly with implementation through the processes involved with cabinet and Treasury Board, and we will be proceeding to put into operation the START initiatives in the months ahead.

We are focussing more strongly on results-oriented multilateralism, using the best tools for each job based on the respective strengths of the various international institutions. Here, Canada's support for these efforts will be put into play this fall when reform issues are taken up at the UN leaders' summit in September.

Ensuite, au sujet des États fragiles et en déroute, tous les documents de l'EPI soulignent que les États fragiles constituent l'une des principales menaces à la sécurité de nos jours. Il précise que, pour changer les choses, il faut s'engager à long terme à aider ces pays à établir les institutions, la société civile et la culture politique propres à assurer leur sécurité et leur prospérité.

Viennent ensuite les questions mondiales. L'Énoncé fait bien comprendre, de manière générale, que le Canada doit être plus actif dans le monde pour s'attaquer comme il se doit aux enjeux planétaires que sont la santé, le développement durable et le terrorisme.

Enfin, à propos des nouveaux géants, l'Énoncé tient clairement compte de l'importance des pays comme la Chine, l'Inde, le Brésil et les États-Unis, tout en faisant remarquer que nous devons également approfondir nos liens avec les pays du Sud en général.

[Français]

Troisièmement, l'EPI recommande un réinvestissement majeur dans le rôle international du Canada.

Le Budget fédéral de 2005 prévoit augmenter considérablement le niveau de financement de nos instruments internationaux pour que le gouvernement soit en mesure d'appliquer l'EPI. Comme je l'ai mentionné précédemment, quelques 17 milliards de dollars supplémentaires sur cinq ans y ont été prévus pour nous aider à assumer nos responsabilités mondiales et rehausser l'image du Canada sur la scène internationale. Ce financement accru nous permettra de renforcer notre présence diplomatique à l'étranger et de lui conférer plus de souplesse, de consolider notre défense nationale, de doubler notre aide internationale et de resserrer nos relations économiques internationales.

[Traduction]

J'aimerais vous donner un bref aperçu des priorités du document sur la diplomatie et de la mise en œuvre de l'EPI par les Affaires étrangères. Depuis l'examen de la politique étrangère effectué en 1995, il est clair que la situation des pays fragiles et en déroute et l'augmentation des conflits au sein des pays menacent toujours davantage la sécurité internationale. Le nouveau groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction, ou GTSR, établi au sein du ministère des Affaires étrangères, veillera à réagir rapidement à toute crise internationale. Pour qu'il puisse remplir sa mission, le ministère va créer le Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde qui sera doté de 100 millions de dollars par année. Les formalités en vue de sa mise en œuvre auprès du cabinet du Conseil du Trésor progressent rapidement et le GTSR devrait se mettre à l'œuvre dans les mois à venir.

Nous encourageons un nouveau multilatéralisme axé sur les résultats, qui mettra à profit les forces des diverses institutions internationales selon le travail à accomplir. D'ailleurs, le Canada pourra agir en faveur de ces mesures au moment de l'étude des questions de réforme pendant le sommet des dirigeants de l'ONU qui aura lieu en septembre.

Another key diplomatic priority will be to build new networks of influence through the development of what we are calling whole-of-government strategies to broaden and deepen ties with rising global powers such as China, India and Brazil.

The IPS commits us to greater transparency through a regular update on international priorities and achievements, in order to give Canadians a stronger sense of how and why international engagement matters to them. The IPS is, as the Prime Minister and the Minister of Foreign Affairs have said, a living document, and the views of this and other parliamentary committees will be taken into account in the first annual update on the IPS which will be delivered by the minister.

Finally, the diplomacy section highlights a renewed Department of Foreign Affairs, focussed on rebuilding our field presence, rebuilding our policy capacity, mainstreaming public diplomacy and modernizing consular and passport operations to provide the best possible assistance to Canadians abroad. Our work in terms of strengthening our overseas presence is well on track. We hope to have some additional officers already overseas this summer, to be followed with further numbers in subsequent summers.

Policy capacity will be enhanced by working more closely with other parts of government. This will provide better forecasting and policy leadership across government and more in-depth foreign policy options for the consideration of the government.

As noted in the IPS, public diplomacy is about projecting a coherent voice to all those who have influence overseas, not just to those within government. The IPS makes it a priority to mainstreaming public diplomacy in our work to ensure that public diplomacy considerations are incorporated into the full range of Canada's international policies.

The government is committed to providing better consular and passport services to Canadians by continuing to enhance security features of Canadian passports, revising travel information on an ongoing basis using state-of-the-art communications systems, and by creating a consular consultative board to discuss key issues that have an impact on consular services.

The foreign policy dialogue, which preceded the publication of the review, showed us that Canadians want their government to play a strong role internationally. The public interest shown in the IPS has reinforced this impression that we had during the foreign policy dialogue. The IPS website has received roughly 90,000 hits since April. Over 32,000 copies of the overview and 13,000 copies of the diplomacy paper, in particular, have been downloaded from the department's website.

I would like now to turn the floor over to my colleagues, who will speak about their specific sections of the review.

Une autre priorité sur le plan diplomatique consistera à établir de nouveaux réseaux d'influence en élaborant ce que nous appelons des stratégies pangouvernementales pour étendre et consolider nos liens avec les nouvelles puissances que sont la Chine, l'Inde et le Brésil.

L'EPI nous engage à plus de transparence étant donné que nous publierons périodiquement des rapports sur les priorités et les réalisations sur la scène internationale afin que les Canadiens soient plus conscients des raisons pour lesquelles l'engagement international est important pour eux. L'EPI, comme le premier ministre et le ministre des Affaires étrangères l'ont fait observer, est un document vivant, et les opinions de votre comité et d'autres comités parlementaires seront pris en considération dans le premier rapport annuel de l'EPI qui sera présenté par le ministre.

Enfin, le document sur la diplomatie souligne que le ministère des Affaires étrangères va renouveler ses capacités, en renforçant sa présence sur le terrain, en accroissant sa capacité en matière d'élaboration de politiques, en accordant une place importante à la diplomatie publique et en modernisant les services consulaires et ceux relatifs à la délivrance de passeports pour servir du mieux possible les Canadiens à l'étranger. Les mesures pour renforcer notre présence à l'étranger sont sur la bonne voie. Nous espérons déjà avoir plus d'agents à l'étranger cet été, et augmenter leur nombre au cours des étés suivants.

Pour accroître la capacité d'élaboration des politiques, nous allons travailler en très étroite collaboration avec d'autres intervenants gouvernementaux afin d'améliorer la prévision et le leadership au sein du gouvernement et proposer des pistes d'action plus fouillées en matière de politique étrangère.

Comme l'indique l'EPI, on entend par diplomatie publique le fait de parler d'une voix cohérente à tous ceux qui ont de l'influence sur la scène internationale et pas seulement aux gouvernements. Nous tenons à faire de la diplomatie publique une priorité pour qu'elle s'intègre à tous nos objectifs en matière de politique étrangère.

Le gouvernement s'engage à fournir de meilleurs services consulaires et de délivrance de passeports aux Canadiens en continuant d'améliorer la sécurité des pièces d'identité, en révisant de façon continue les renseignements sur les voyageurs à l'aide de systèmes de communication électronique dernier cri, et en créant une commission consultative consulaire qui examinera les grands enjeux qui ont une incidence sur les services consulaires.

Les consultations engagées avant la publication de l'Énoncé de politique étrangère nous ont indiqué que les Canadiens voulaient que leur gouvernement joue un rôle important sur la scène internationale. L'intérêt manifesté par la population à l'égard de l'EPI nous l'a d'ailleurs confirmé. Depuis avril, à peu près 90 000 personnes ont visité le site Web de l'EPI. Plus de 32 000 exemplaires du document *Survol* et 13 000 du document *Diplomatie*, en particulier, ont été téléchargés à partir du site du ministère.

J'aimerais maintenant céder la parole à mes collègues qui vont vous parler des aspects de l'énoncé qui les concernent.

Mr. Robert Greenhill, President, Canadian International Development Agency: It is a pleasure for me to be here with you today. I see it as an opportunity to answer some of your questions, but also as an opportunity for me to hear your comments and suggestions as I start my role as the president of CIDA.

I would like to talk a bit about the development elements of the International Policy Statement. Specifically, I want to talk about the role of coherence, a point that Mr. McRae introduced a moment ago.

[*Translation*]

As you know, the International Policy Statement reaffirms our commitment to the Millennium Declaration and the Millennium Development Goals. And it reinforces our work to strengthen the effectiveness of Canada's aid.

[*English*]

While improved aid is needed in order to get health care and education in the private sector up and running in many of these countries of concentration and to promote good governance and protect the environment, clearly it is not enough. Debt relief is no less important, trade is essential, and science and technology is key to solving many of the issues that these countries face.

Well beyond what CIDA would do, coherence on three dimensions is essential. The first dimension is what we are doing to provide coherence within CIDA and coherence with our fellow departments within the Government of Canada and other organizations, including civil society in Canada. Equally important is coherence of our approach and our strategies with the real, expressed needs of the recipient countries. The third dimension is to ensure that our approach is coherent with the actions being taken by other members of the donor community.

Over the next five minutes I would like to talk about some of the initial work we have been doing to ensure improved coherence across these three dimensions as we look at implementing the IPS and making it real. In terms of coherence at home, one of our goals is to ensure a more effective approach to international cooperation and development by ensuring that we have a focussed approach on bilateral assistance by focussing on 25 countries, which will represent two-thirds of our bilateral support by 2009-10, and choosing those countries based on their ability, among other things, to actually use this aid effectively.

We are trying to build better coherence internally by ensuring that we have a sectoral focus across the five sectors of health — education, governance, private sector and, across all these different initiatives, gender equity.

We are also trying to ensure coherence in terms of our approach with our fellow departments, including Foreign Affairs and International Trade, represented here today, as well as Defence — which, as you mentioned, is on a parallel track in

M. Robert Greenhill, président, Agence canadienne de développement international : Je suis heureux de venir vous rencontrer aujourd'hui. Votre invitation m'offre l'occasion non seulement de répondre à certaines de vos questions, mais aussi de recevoir vos commentaires et vos suggestions étant donné que je viens à peine d'être nommé président de l'ACDI.

J'aimerais vous parler des aspects de l'Énoncé de politique internationale qui ont trait au développement et, plus particulièrement, de la cohérence, sujet abordé par M. McRae tout à l'heure.

[*Français*]

Comme vous le savez, l'Énoncé de politique internationale nous permet de réitérer notre engagement à mettre en œuvre la Déclaration du Millénaire et atteindre les objectifs du millénaire en développement. Il nous permet aussi de renforcer les mesures que nous prenons pour rendre notre aide plus efficace.

[*Traduction*]

Une aide plus efficace est nécessaire pour contribuer à offrir des services de santé et d'éducation et à faire fonctionner le secteur privé, de même que pour promouvoir la bonne gouvernance et protéger l'environnement, mais cette aide n'est pas suffisante. L'allégement de la dette est tout aussi important, et les échanges commerciaux sont essentiels. La science et la technologie sont également cruciales pour résoudre beaucoup de problèmes que ces pays éprouvent.

Au-delà de tout ce que nous faisons, la cohérence est cruciale à trois niveaux. Il y a premièrement la cohérence au sein de l'ACDI et la cohérence dans les activités menées conjointement avec les ministères fédéraux et d'autres organismes, y compris la société civile canadienne. Deuxièmement, il y a la cohérence entre nos interventions d'aide et les priorités que les pays en développement ont eux-mêmes définies. Et, troisièmement, il y a la cohérence que nous assurons entre nos programmes d'aide et ceux des autres donateurs.

Dans les prochaines minutes, j'aimerais vous parler des mesures que nous avons commencé à prendre pour améliorer la cohérence à ces trois niveaux en vue de mettre en œuvre l'EPI et d'en faire une réalisation concrète. Pour ce qui est de la cohérence chez nous, nous voulons rendre plus efficace notre approche à l'égard de la coopération et du développement international; pour ce faire, nous allons mieux définir l'aide bilatérale qui ciblera 25 pays, qui vont recevoir les deux tiers de notre aide d'ici 2009-2010, et nous choisirons ces pays en fonction de leur capacité, entre autres, à utiliser cette aide de façon efficace.

Nous essayons d'améliorer la cohérence à l'interne en concentrant nos programmes dans les cinq secteurs de la santé, de l'éducation, de la bonne gouvernance, du développement du secteur privé et de l'égalité entre les sexes, qui est un thème transversal systématique de tous nos programmes.

Nous voulons aussi améliorer la cohérence dans les activités que nous menons avec nos ministères partenaires, à savoir le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, qui est représenté ici aujourd'hui, et le ministère de la Défense —

terms of discussions with Senate committees — and also, increasingly, with line departments such as Justice, Agriculture, Canada Mortgage and Housing, and other departments which have an important role to play to ensure that Canada is making a real difference.

On the implementation side, we are joining forces to ensure that we coordinate as to where we are involved, and also where we are not involved. Let me give you an example of both. In terms of where we are involved at a strategic level, we have set up a global affairs committee at the deputy level to foster forward-looking discussions of emerging international policy challenges. In terms of where we work closely together, Defence, Foreign Affairs and CIDA regularly consult on specific challenging issues, particularly with states such as Sudan, Haiti and Afghanistan. We also work together on trade issues where, for example, we have a representative from CIDA embedded with International Trade as part of the WTO negotiating team in Geneva. That is part of the coherence whereby we work together. Another element of that coherence is where we decide who should do what, so that we do not overlap unnecessarily.

As we look toward graduating a number of middle-income countries, it is important for us to be working with those countries to build their technical capacity to engage in international trade discussions; to increase their technical capacity to ensure that their export sectors, particularly in food — as we have just done with an MOU with Vietnam — are able to meet international technical requirements; and then to actually look to international trade through the trade negotiation and other elements to shift the centre of gravity in terms of Canada's engagement from the provision of development assistance through the provision of other types of economic engagement, as these countries become better off. That requires us not only to do more but also, in some cases, to be doing less than we have before, and covering both those aspects correctly is challenging.

[Translation]

Domestically, also, we are getting our act together. And to maximize the effectiveness of our aid, we are also coordinating and harmonizing our policies and practices with other donors. This means that everyone knows what everyone else is doing so that we can move in the same direction and give consistent advice.

[English]

That is an important change of approach. If we look back 20 or 30 years, we were engaged in projects, not programs. In many cases, these projects at best overlapped with those of other donor countries, and in many cases competed. By shifting, for example in Tanzania, from a series of uncoordinated, competing projects 20 or 30 years ago to a well-integrated approach across donors so that we can all contribute to key development programs — such as their primary education development program or what they are

qui, comme vous l'avez signalé, mène lui aussi une étude que des comités sénatoriaux étudient — ainsi que d'autres organisations comme le ministère de la Justice, le ministère de l'Agriculture, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et d'autres services gouvernementaux qui contribuent largement à faire en sorte que l'intervention du Canada compte vraiment.

Pour ce qui est de la mise en œuvre, nous unissons nos efforts pour coordonner nos programmes et d'autres initiatives. Je vais vous donner un exemple. Sur le plan stratégique, nous avons formé le comité des affaires mondiales composé de sous-ministres qui discutent des nouveaux enjeux liés à la politique internationale. En outre, l'ACDI travaille en étroite collaboration avec le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères qu'elle consulte régulièrement sur des questions précises, surtout concernant des pays comme le Soudan, Haïti et l'Afghanistan. Sur le plan commercial, l'ACDI collabore avec Commerce international Canada, et nous comptons un représentant au sein de l'équipe de négociation de l'OMC à Genève. Voilà comment nous collaborons pour améliorer la cohérence. La cohérence suppose également que nous décidions ensemble qui fait quoi, de sorte qu'il n'y ait pas de chevauchements inutiles.

Pour les pays à revenu intermédiaire en voie de gradation, il est important de les aider à accroître leurs capacités techniques pour qu'ils participent à des discussions sur le commerce international et pour que leurs exportations, surtout de nourriture — comme le protocole d'entente que nous venons de signer avec le Vietnam le montre — puissent répondre aux exigences internationales; le Canada doit envisager de réduire l'aide accordée à ces pays en voie de transition pour la remplacer par d'autres types d'engagement économique en matière de commerce international. Cela suppose de faire davantage dans certains domaines et moins dans d'autres, ce qui peut s'avérer difficile à réaliser.

[Français]

Au pays également nous regroupons nos efforts non seulement entre nous mais aussi avec les donateurs importants des autres pays à développer. Pour maximiser l'efficacité de notre aide, nous coordonnons et harmonisons nos politiques et pratiques avec celles des autres donateurs. De cette façon, chacun sait ce que font les autres, si bien que nous pouvons avancer dans la même direction et formuler des avis cohérents.

[Traduction]

C'est un important changement de mentalité. Il y a vingt ou trente ans, nous participions à des projets et non à des programmes. Dans bien des cas, ils faisaient double emploi avec ceux d'autres pays donateurs, et même entraient en concurrence avec eux. Par exemple, en Tanzanie, en remplaçant les projets mal coordonnés mis en œuvre il y a 20 ou 30 ans par une approche coordonnée entre donateurs pour que tous contribuent à d'importants programmes de développement — dans les

doing on health — we ensure a coherence not just in terms of what we are doing vis-à-vis our other departments here but also what we are doing in collaboration with other donors.

The third element of coherence — in a sense, the first in terms of what we have to look at strategically — is the idea of coherence with what the real, expressed needs of the recipient countries are. Several years into their being — the poverty reduction strategy papers originally put forward by the World Bank and still overseen by it, but increasingly with the ownership being taken on by the developing countries themselves — we now have a process whereby the developing countries, with the input of society and other actors within that domain, can interact effectively with Canada and other donor countries to come up with an integrated set of programs to ensure that the funds we provide have the biggest impact in the areas that are most important for the poverty reduction of those particular countries.

There is clearly a great deal of work to do. I would not claim, after four weeks on the job, to even know what all the list of challenges are, let alone have the answers to all those challenges. However, adopting a coherent approach at home and abroad is a prerequisite for success. The advantage we have today is that now with the IPS we have a clear document that we can use to ensure that we have a coherent and consistent approach. It is something to which we can refer back in terms of the annual updates we will be providing to ensure that there is a consistency of approach. In that way, the IPS implementation is a step forward toward making this greater coherence possible.

I would be delighted to answer your questions and also look forward to any comments or suggestions you may have.

Mr. Randle Wilson, Acting Assistant Deputy Minister for Communications, Strategic Policy and Corporate Planning, Department of Foreign Affairs and International Trade (International Trade): The commerce strategy within the International Policy Statement is the government's first update of its trade policy and, more generally, of Canada's international commercial interest since 1983. You can imagine that this played a fairly important role in our thinking, and that the world has changed enormously since then. Canada has changed enormously as well.

The commerce strategy is situated at the junction of the international policies of Canada because it is fundamentally about how Canada and Canadians succeed in a globalized economy, and in Canadian economic strategy overall, with an exposure to international competition that can be hinted at but not fully conveyed by the numbers — for example, the roughly \$20 million worth of trade that we have done in the United States since we started speaking, or the close to 40 per cent of the GDP that is directly tied to exports alone, without mentioning other forms of international commercial engagement. It was time to take stock and to assess the implications of these fundamental changes and of the directions that Canadian business and Canadian governmental actors at all levels should be taking collectively to anchor our prosperity in the future. There is no future prosperity if we do not succeed in the global economy.

domaines de l'enseignement au niveau primaire et de la santé, notamment — nous assurons la cohérence non seulement avec les autres ministères fédéraux mais aussi avec les autres donateurs.

Le troisième niveau de cohérence — qui est peut-être le premier sur le plan stratégique — consiste à répondre aux besoins réels que les pays bénéficiaires ont définis. Après plusieurs années — comme la Banque mondiale fait abstraction des documents stratégiques sur la réduction de la pauvreté qu'elle a elle-même produits — les pays en développement prennent de plus en plus d'initiatives et, avec l'aide de la société et d'autres intervenants, ils peuvent mettre sur pied des programmes qui sont financés par le Canada et d'autres pays et qui sont les plus en mesure de réduire la pauvreté chez eux.

Il y a vraiment beaucoup à faire. Comme je suis en poste depuis quatre semaines, je ne peux pas dire que je connais tous les défis qui nous attendent et encore moins que j'ai les réponses à tous les problèmes. Cependant, adopter une approche cohérente chez nous et à l'étranger est une condition préalable au succès. L'EPI a l'avantage de nous offrir un document clair qui va assurer que nous adoptons une approche cohérente. Il peut servir de document de référence pour ce qui est des rapports annuels que nous allons produire pour montrer que nous faisons preuve de cohérence. En ce sens, la mise en œuvre de l'EPI est constructive.

Je répondrai volontiers à vos questions et j'accueillerai avec plaisir vos commentaires ou suggestions.

M. Randle Wilson, sous-ministre adjoint par intérim, Communications, Politique stratégique et planification générale, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Commerce international) : La stratégie commerciale dans l'Énoncé de politique internationale est la première mise à jour que le gouvernement fait de sa politique commerciale et, de façon plus générale, des intérêts commerciaux du Canada à l'étranger depuis 1983. Vous pouvez comprendre qu'elle a fait l'objet d'une longue réflexion et que le monde a énormément changé depuis, tout comme le Canada d'ailleurs.

La stratégie commerciale s'intègre à la politique internationale du Canada parce qu'elle détermine essentiellement le succès du Canada et des Canadiens dans l'économie mondiale, compte tenu de la concurrence internationale dont on peut à peine mesurer l'ampleur en citant des chiffres — par exemple, les échanges commerciaux d'à peu près 20 millions de dollars que nous avons engagés avec les États-Unis depuis que nous avons commencé cette réunion, ou des exportations qui à elles seules correspondent à près de 40 p. 100 de notre PIB, sans parler des autres formes d'échanges internationaux. Le temps était venu de faire le point et d'évaluer les répercussions de ces changements fondamentaux et des orientations que les entreprises et les intervenants gouvernementaux devraient prendre pour consolider notre prospérité future, qui dépend justement de notre succès dans l'économie mondiale.

[Translation]

Thus, the statement charts a course to be followed. We want to create in Canada a competitive climate for trade in order to ensure the future prosperity of Canadians in a globalized economy. To do so, our actions will rest on the three pillars set out in the IPS. Firstly, in a context where the line between domestic and international competitiveness is blurred in an increasingly globalized and interconnected world, we must ensure a domestic environment conducive to attracting talent and investment to Canada. The first pillar of our international commerce strategy focuses on making Canada a highly attractive location for economic activity.

The second pillar consists of building and maintaining sustainable relationships with key partners at all levels.

The third, more traditional pillar which calls into play the Department of Trade, consists of offering Canadian businesses the services they need to strategically position themselves in the new global economy.

I am going to speak briefly on these three themes, while referring to the updated diagnosis.

[English]

First, the nature of the world economy does not include just the elements of classic commodities-based trade that we know out of nationally-based production. The strength of, and the demand for, Canada's commodities, from energy through to forest products, attracts a lot of attention in world markets these days.

More significantly, we are seeing an emergence of regional and global value chains that go beyond the evolution of manufacturing that we have not seen since the 1970s and 1980s, where different components in the manufacturing process could be disassociated from headquarters and sent down the road and eventually across the border into the United States, and now anywhere in the world. It is not necessarily just the manufacturing, design, testing and marketing; it could also be payroll, personnel, and after-sales service. It could be within the company, outsourced to an arm's length company, or completed by a reciprocal investment or other strategic partnership. International business is far more complex than exports and imports. That is why we deliberately chose the term "commerce" and not "trade."

Therefore, to succeed, we must be successful on both of these levels. That is to say, we cannot neglect our traditional strengths but we also cannot neglect anything that might position Canada advantageously. An advantageous position in this global interdependent economy is one built on mutually profitable relationships.

Moving away from the basics, Canadian economy must be competitive, and there is no "international" or "domestic": in that definition; it is the Canadian economy. Our commercial strategy aims, on one level, to ensure the right kinds of relationships with the right partners, the ones that will anchor Canadian prosperity

[Français]

L'énoncé trace donc la route à suivre. Il s'agit de créer au Canada un climat commercial compétitif pour assurer la prospérité future des Canadiens dans une économie mondialisée. Pour ce faire, nous fondons nos actions sur trois grands piliers. Tout d'abord, dans un contexte où la distinction entre l'international et l'intérieur demeure sans validité pour une économie aussi mondialisée et aussi imbriquée que la nôtre, il s'agit d'assurer un environnement intérieur qui puisse attirer le talent et l'investissement au Canada. Ce premier pilier vise à faire du Canada un lieu de choix pour l'activité économique.

Le deuxième pilier consiste à cultiver nos relations nationales clef à tous les niveaux.

Le troisième pilier, plus classique, de la part du ministère du Commerce, consiste à offrir aux entreprises canadiennes les services dont elles ont besoin pour se positionner stratégiquement dans la nouvelle économie mondiale.

Je vais m'attarder brièvement sur ces trois thèmes, en passant par le diagnostic mis à jour.

[Traduction]

D'abord, l'économie mondiale ne désigne pas seulement les échanges de matières primaires. Les matières premières du Canada, qui vont de l'énergie aux produits forestiers, retiennent beaucoup l'attention des marchés mondiaux de nos jours en raison de la vigueur et de la demande que connaît ce secteur.

Avant tout, nous assistons à l'émergence de chaînes de valeur régionales et mondiales qui vont bien au-delà de ce qui se faisait sur le plan de la production depuis les années 1970 et 1980, parce que les différentes composantes de la production pourraient être éloignées des sièges sociaux et même installées aux États-Unis et maintenant n'importe où dans le monde. La relocalisation ne touche pas seulement la fabrication, la conception, les essais et la commercialisation, mais aussi les services de la paie et des ressources humaines et le service après-vente. Ces activités peuvent être accomplies par l'entreprise elle-même, mais aussi confiées à une société indépendante ou effectuées dans le cadre d'un investissement réciproque ou d'un autre partenariat stratégique. Les activités commerciales internationales ne sont vraiment pas limitées aux exportations et aux importations, comme on peut le voir. Voilà pourquoi nous avons délibérément choisi d'employer le terme « commerce » plutôt qu'« échanges ».

Donc, il faut réussir sur les deux fronts à la fois. En somme, nous ne pouvons pas négliger nos forces traditionnelles, mais nous ne pouvons pas lever le nez non plus sur tout ce qui pourrait conférer un avantage au Canada. Par là, il faut entendre, au sein de l'économie mondiale interdépendante, une position assise sur des relations réciprocement avantageuses.

En s'écartant de ses fondements, il faut que l'économie canadienne soit compétitive, et il n'y a plus de distinction entre la concurrence internationale et la concurrence nationale. On parle d'économie canadienne. Notre stratégie commerciale vise, à un certain niveau, à faire en sorte que nous avons le bon genre de

in this century. These relationships start at the highest level by way of political and diplomatic relationships, nurtured by the Prime Minister and by Foreign Affairs. They go through trade agreements, investment agreements and the panoply of rules and commitments. They go increasingly into the kinds of agreements that matter to business here and now.

For example, there are air agreements that assure you can get to your target markets and assure you have the right kind of air or sea transport. There are double taxation agreements and science and technology cooperation agreements. All of these bring back opportunity and facilitate international business. Governments have a key role in driving those relationships, especially the ones based on agreements.

[Translation]

However, businesses must in their overall strategy ensure that they are attempting to maintain an advantageous position in light of the integration of the North American economy. It is increasingly clear that the economy must not only be approached from a Canadian perspective but from a North American one, as the success of Canadian businesses necessarily depends on that specific context. Businesses must also ensure that they deploy all the necessary efforts to secure choice positions for themselves and create durable and dependable relations with partners throughout the world.

[English]

From there, it is a short step to the third area of activity of the government's commerce strategy. Again, I use the term "government" because it is undertaken by well over a dozen government departments and agencies, and it is in partnership with provinces, territories, municipalities, business groups, NGOs and universities. That is, to give specific services that will help companies find themselves that particular position or advantage, the reliable partner, the distributor, and locate the technology that will give them a competitive edge and that will always keep them at the forefront of innovation and competitiveness.

Those are examples of high value-added services that are rooted in a reinvention of classic trade commissioner work by providing contacts and local knowledge. This is the world of the knowledge economy, and the government aims to be where it is needed across Canada and around the world, providing the knowledge that our business needs to succeed.

As we move forward, building on our partnerships, we are treating the International Policy Statement as a starting point, not an ending point. It is now our responsibility to take this high-level diagnostic and to turn it into concrete strategies that aim to ensure our success in three primary areas. For example, there is North America and the emerging markets that we tend to call

relations avec les bons partenaires, avec ceux qui nous permettront d'ancrer la prospérité canadienne pour le reste du siècle. Ces relations commencent au plus haut niveau, soit sur le plan politique et diplomatique, nourries par le premier ministre et par les Affaires étrangères. Elles passent par des accords commerciaux et des accords d'investissement et la prise d'une foule de règles et d'engagements. Les relations gravitent de plus en plus autour du genre d'ententes qui ont de l'importance pour le milieu des affaires au Canada.

Par exemple, il existe des accords aériens qui vous donnent l'assurance de pouvoir atteindre vos marchés cibles et d'avoir accès au bon genre de transport aérien ou maritime. Il existe des conventions fiscales et des accords de coopération en matière de sciences et de technologie. Tous ces textes nous offrent des débouchés et facilitent la conduite des affaires internationales. Les gouvernements ont un rôle clé à jouer dans l'établissement de ces relations, surtout celles qui s'appuient sur des accords.

[Français]

Toutefois, les entreprises doivent s'assurer, dans leur stratégie d'ensemble, qu'elles cherchent à se maintenir dans une position avantageuse en tenant compte de l'intégration de l'économie nord-américaine. Il est de plus en plus évident qu'il faut concevoir l'économie non seulement sous une perspective canadienne mais nord-américaine, car la réussite des entreprises canadiennes s'insèrent dans ce contexte précis. Les entreprises doivent également s'assurer qu'elles déploient tous les efforts nécessaires pour se tailler des positions de choix et créer des relations durables et fiables avec des partenaires à travers le monde.

[Traduction]

À partir de là, il n'y a qu'un pas à faire pour se retrouver dans le troisième secteur d'activité visé par la stratégie commerciale du gouvernement. À nouveau, je parle de « gouvernement » parce que cette activité est entreprise par bien au-delà d'une douzaine de ministères et d'organismes gouvernementaux, en partenariat avec des provinces, des territoires, des municipalités, des groupes commerciaux, des ONG et des universités. Ils s'efforcent donc d'offrir des services précis qui aideront les entreprises à trouver le créneau ou l'avantage particulier, le partenaire fiable, le distributeur et la technologie qui leur fourniront l'atout concurrentiel qui leur permettra de constamment être à l'avant-garde de l'innovation et de devancer la concurrence.

Ce sont-là des exemples de services à grande valeur ajoutée qui sont ancrés dans le travail repensé des délégués commerciaux classiques, soit de fournir des contacts et des connaissances locales. Nous vivons dans une économie du savoir, et le gouvernement vise à se trouver là où on a besoin de lui un peu partout au Canada et à l'étranger pour fournir les connaissances dont ont besoin nos entreprises pour réussir.

À mesure que nous allons de l'avant, que nous misons sur nos partenariats, nous traitons l'Énoncé de la politique internationale comme un point de départ, plutôt que comme un but. Nous avons désormais la responsabilité de transformer ce diagnostic de haut niveau en stratégie concrète visant à assurer notre réussite dans trois grands domaines. Par exemple, il y a l'Amérique du Nord et

"the new economic powers" because that is a more accurate description of the weight of China and India in the world. However, the list does not stop with them. One could include Brazil, the Gulf Cooperation Council, Russia and, depending on the sector you are in, many other countries. These are countries that will be key aspects to the success of the Canadian economy or to individual sectors and industries within it.

Third, along with the United States, the bulk of world trade, investment and innovation are driven by Japan and the European Union. We must ensure that the Canadian economy is properly positioned there. We are developing strategies for these three areas that will be subject to further consultation and working up with our partners.

[Translation]

These strategies will be designed to give us the means to ensure that the Canadian economy will be in an advantageous position in the long term, by making the necessary investments today to reach that position within five years and ensure the prosperity of Canadians. Without that prosperity, we will no longer have the choices we now enjoy, nor will we have the means to pursue the domestic and international policies that characterize us.

So this is a fundamental point for us. In the global economy, Canada, as a small economy, has no choice: success is the only way forward.

Senator Corbin: First of all, on behalf of the committee, I would like to thank our speakers for these excellent opening statements. It goes without saying that this is a very broad topic.

I now have in hand the very interesting document which was given me by our analyst and researcher, Mr. Peter Berg.

Mr. Greenhill, my question is addressed to you. You made a presentation on January 27, 2005, if I am not mistaken, on an interim report, entitled *The External Voices Project*. In your presentation, and I am asking you this question deliberately because this is a concern I have often voiced to the committee, it was apparent that certain countries seem to perform much better than Canada. I have on occasion referred to the Netherlands and certain other Nordic countries, but you have discovered, it seems, that the country with the best international aid record is the United Kingdom. Can you tell us more and give us some ideas as to how Canada could excel in this area in the future?

Mr. Greenhill: To put all of this in perspective, when I decided to get involved in issues of international public policy, I took a year to do research at the International Development Research Centre. In that context, I did research on *The External Voices Project*, which asked people throughout the world to make some projective forecasts on Canada's impact and what we should do to improve our performance in the future.

les nouveaux marchés que nous avons tendance à appeler « les nouvelles puissances économiques » parce que l'expression décrit mieux le poids de la Chine et de l'Inde dans le monde. Cependant, la liste ne s'arrête pas là. On pourrait y inclure le Brésil, le Conseil de coopération du Golfe, la Russie et, selon le secteur dans lequel vous brassez des affaires, de nombreux autres pays. Ce sont-là des pays qui joueront un rôle essentiel dans le succès de l'économie canadienne ou de ces secteurs et industries.

En troisième lieu, le gros du commerce, de l'investissement et de l'innovation mondiaux est dicté par les États-Unis, le Japon et l'Union européenne. Nous devons veiller à ce que l'économie canadienne soit bien positionnée dans cet axe. Nous sommes en train d'élaborer pour ces trois secteurs des stratégies qui feront l'objet de consultations plus poussées, et nous y travaillons avec nos partenaires.

[Français]

Ces stratégies seront conçues afin de se doter de moyens pour s'assurer que l'économie canadienne soit dans une position avantageuse à long terme, en faisant dès aujourd'hui les investissements pour atteindre cette position d'ici cinq ans et assurer la prospérité des Canadiens. Sans cette prospérité, nous ne jouirons plus des choix que nous avons et n'aurons plus les moyens de poursuivre tant les politiques internes que les politiques internationales qui nous caractérisent.

Il s'agit donc, pour nous, d'un point fondamental. Le Canada, dans l'économie mondialisée, à titre de petite économie, n'a pas le choix : la réussite est la seule voie.

Le sénateur Corbin : J'aimerais tout d'abord, au nom du comité, remercier nos intervenants pour ces excellentes présentations liminaires. Le sujet est vaste, il va sans dire.

J'ai en mains un document très intéressant qui m'a été remis par notre analyste et chercheur M. Peter Berg.

Monsieur Greenhill, c'est à vous que s'adresse ma question. Vous avez fait une présentation le 27 janvier 2005, si je ne m'abuse, qui s'avérait être un rapport intérimaire, *The External Voices Project*. Dans votre présentation, et c'est pertinemment que je vous pose la question car c'est une préoccupation que j'ai souvent soulevée devant ce comité, certains pays semblent beaucoup plus performants que le Canada. J'avais cité à l'occasion les Pays-Bas et certains autres pays nordiques, mais vous avez découvert, semble-t-il, que le pays le plus performant au niveau de l'aide et de l'assistance internationale, c'est la Grande-Bretagne. Pourriez-vous nous en dire plus et nous mettre sur des pistes quant aux possibilités futures pour le Canada d'exceller dans ce domaine?

M. Greenhill : Pour mettre en perspective tout cela, lorsque j'ai décidé de m'impliquer dans les questions de politique publique internationale, j'ai pris une année pour faire des recherches au Centre de recherche de développement international. Dans ce contexte, j'ai fait des recherches sur *The External Voices Project*, qui a demandé à des gens de partout dans le monde de faire des prospectives sur l'impact du Canada et ce qu'on doit faire pour être plus performant à l'avenir.

I believe there were two reports. The first was *Making a Difference?* The second was probably *Making it Happen*. Following the call I received, rather than writing that chapter, I am going to try, with my colleagues, to put it into effect.

[English]

The element of DFAIT that people found powerful was a consistency and an intensity of vision and focus. When the government arrived with Clare Short as minister, they actually put in place a clear approach which they have articulated publicly and have shown through their facts. As a result, that allowed a certain alignment in the coherence I was talking about.

Two aspects are interesting. One is that while, actually, around the world there was a strong sense that DFAIT had done some extraordinary work, in this new world, having had a chance to speak to them directly, one area where they would actually claim Canada has perhaps an advantage is the rigour of some of our project implementation and oversight. It is perhaps an interesting indication of their strength that they are always prepared to acknowledge where we are perhaps even stronger.

The second element that is important, particularly in light of the conversation today, is that the IPS gives us the chance to show that same focus and discipline and coherence. In a sense, it is now incumbent upon us. There is the same clarity of vision. It may not be exactly the same as Great Britain's, but it is our Canadian vision and clarity as laid out in the IPS, and we now have the opportunity to pursue it with the same discipline and focus that they have.

In fact, one of the goals with my team would be to ensure that we actually show that persistence and focus. If we meet on a regular basis over time, you will see that kind of progress. My desire would be that when that survey is done 10 years from now, there is a different rating.

Senator Downe: My question is for the new president of CIDA as well. Are you concerned that Canada does not have an independent foreign assistance policy? I ask that because we heard testimony on our study on Africa that after the United States invaded Afghanistan, CIDA moved in with assistance, and it is now at a level that is higher than in any African country. If the situation in Iraq stabilizes, I assume we will assist there more. We heard that our policies are dictated by American actions as opposed to Canadian priorities.

Mr. Greenhill: In my new role, I probably would not be able to give a sense to some elements of that in terms of historical analysis. I could, though, underline the clear intention, which I believe we can reach, of having two-thirds of our total bilateral funding being focussed on 25 countries that we ourselves have

Il devait y avoir deux rapports. Le premier rapport était *Making a Difference?* Le deuxième devait être *Making it Happen*. Suite à l'appel que j'ai reçu, au lieu d'écrire ce chapitre, je vais essayer, avec mes collègues de le mettre en place.

[Traduction]

Les éléments que l'on jugeait faire la force du MAECI étaient la cohérence et l'intensité de sa vision et de sa focalisation. Quand le gouvernement a nommé Clare Short ministre, il a en réalité adopté une approche claire qu'il a énoncée publiquement et qu'il a documentée, ce qui a entraîné un certain alignement de la cohérence dont je parlais.

Deux aspects sont intéressants. L'un, c'est que pendant qu'en réalité, un peu partout dans le monde, on avait vraiment l'impression que le MAECI avait fait un travail extraordinaire, dans le nouveau monde, après avoir eu l'occasion d'en parler directement avec eux, je me suis rendu compte qu'un domaine où ils reconnaîtraient la supériorité du Canada est peut-être la rigueur d'une certaine partie de la mise en œuvre et de la surveillance de notre projet. C'est peut-être un indice intéressant de leur force qu'ils sont toujours disposés à reconnaître les points au sujet desquels nous les surpassons.

Le second élément important, particulièrement à la lumière des échanges d'aujourd'hui, c'est que l'EPI nous donne l'occasion de faire preuve de la même focalisation, de la même discipline et de la même cohérence. En un certain sens, il nous appartient maintenant de le faire. La vision est aussi claire. Elle ne l'est peut-être pas autant qu'en Grande-Bretagne, mais ce sont la vision et la clarté canadiennes telles que décrites dans l'EPI, et nous avons maintenant l'occasion de chercher à les réaliser avec la même discipline et la même concentration qu'eux.

En fait, un des objectifs de mon équipe serait de faire en sorte que nous faisons preuve en réalité de cette persévérance et de cette concentration. Si nous nous rencontrons périodiquement, vous pourrez constater ce genre de progrès. Ce que j'aimerais, c'est que, lorsqu'on procédera à l'étude dans dix ans, la note que nous obtiendrons soit différente.

Le sénateur Downe : Ma question s'adresse au nouveau président de l'ACDI également. Êtes-vous préoccupé par le fait que le Canada n'a pas de politique indépendante en matière d'aide à l'étranger? Je pose la question parce que nous avons entendu des témoignages, dans le cadre de notre étude sur l'Afrique, selon lesquels, après que les États-Unis eurent envahis l'Afghanistan, l'ACDI est allée y faire de l'assistance, une assistance qui a maintenant atteint un niveau supérieur à tout ce qu'elle fait dans n'importe quel pays d'Afrique. Si la situation se stabilise en Irak, je suppose que nous accroîtrons notre assistance dans ce pays également. Nous avons entendu dire que nos politiques sont dictées par les décisions américaines plutôt que par les priorités canadiennes.

M. Greenhill : En ma nouvelle capacité, je serais probablement incapable de vous faire une analyse chronologique de certains de ces éléments. Je pourrais cependant souligner la nette intention, que nous pouvons réaliser selon moi, de concentrer les deux tiers de tous les fonds du programme bilatéral sur les 25 pays que nous

determined, through a very clear process, are the right places on which to focus in terms of not only their ability to absorb development aid effectively, not only because of our historical engagement but also because they are the places that need it the most. The countries you mentioned would be amongst the countries that would be, in that context, one-third of our total assistance.

Senator Downe: Could you say that again?

Mr. Greenhill: We take the bilateral envelope, not the multi-lateral, but the bilateral envelope, and the IPS sets a target by 2009-10 to have two-thirds of our aid to be focussed on these 25 development partners.

Senator Downe: I understand your point now. However, situations always change, and I am concerned that a policy somewhere else impacts on CIDA's priorities. I am looking for some type of assurance that, 10 years from now, we will look back and actually have that distribution of funds to the countries we have identified, as opposed to an activity somewhere else in the world by the Americans or the British or someone forcing a realignment of our priorities and resources. Is there any way to protect against that and ensure that we have an independent policy? I am concerned that we do not have that any more.

Mr. Greenhill: There are two elements to look at. One is that we have a clear target. If by 2009-10 we do not have two-thirds of our aid focused, one can draw a certain conclusion. If, as it is our intention, we do, that would be another conclusion.

The second element I would note in terms of the whole-of-government approach is with the envelope structure being set up, there is a peace and security envelope of \$100 million a year. It is explicitly designed to ensure that we can be focussing primarily on the long-term development programs, and the funds are available for Canada to engage in an active response to emerging situations in fragile and failed states. I do not know if I am permitted to ask for a comment from my colleague who would be involved in administering that?

The Chairman: Certainly.

Mr. McRae: Thank you for the question. This is really a perennial question for Canadian foreign policy. Clearly, one of the issues in the past has been the fact that often CIDA, when it comes to financial commitments, has been on the hook, in a sense, for some foreign policy priorities and issues that have arisen, often unplanned for and unexpected. Some steps have been taken in the IPS and in the budget as well to begin to address the issue that you have raised.

One of the steps that has been taken has been what we described as "good fences make good neighbours." For civilian assistance with a security dimension, the kind of security assistance we might provide to a failing state in the area of justice or in other areas, that kind of activity and funding for that

avons nous-mêmes identifiés, par l'intermédiaire d'un processus très clair, comme étant les bons endroits non seulement en termes de leur capacité d'absorber efficacement l'aide au développement, de notre engagement historique, mais également parce que ce sont les pays qui en ont le plus besoin. Les pays que vous avez mentionnés figurent parmi ceux qui obtiendraient, dans ce contexte, le tiers de notre assistance totale.

Le sénateur Downe : Pourriez-vous répéter cela?

M. Greenhill : Dans l'enveloppe d'aide bilatérale, non pas multilatérale, mais bien bilatérale, l'EPI fixe comme cible que les deux tiers de notre aide iront, en 2009-2010, à ces 25 partenaires du développement.

Le sénateur Downe : J'ai maintenant compris. Cependant, la situation change constamment, et je crains qu'une politique adoptée ailleurs n'ait une influence sur les priorités de l'ACDI. J'aimerais avoir l'assurance jusqu'à un certain point que, dans dix ans, nous constaterons que la répartition des fonds aux pays que nous avons identifiés s'est bel et bien fait comme prévu, plutôt que de voir l'activité déployée ailleurs dans le monde par les Américains ou les Britanniques nous obliger à réaligner nos priorités et ressources. Y a-t-il moyen de se prémunir contre pareille situation et de faire en sorte que nous avons une politique indépendante? Je crains que ce ne soit plus le cas.

M. Greenhill : Il faut se pencher sur deux éléments. L'un, c'est que nous avons une cible claire. Si, en 2009-2010, les deux tiers de notre aide ne vont pas à ces pays, on pourra tirer une certaine conclusion. Si, comme c'est notre intention, nous avons réussi à concentrer cette aide, la conclusion sera tout autre.

Le second élément que je soulignerais dans le cadre de cette approche pangouvernementale, c'est qu'avec une structure d'enveloppe comme celle dont on est en train de se douter, 100 millions de dollars par année sont réservés à des travaux de paix et de sécurité. L'enveloppe est expressément conçue pour nous permettre de nous concentrer essentiellement sur des programmes de développement à long terme, même si le Canada doit intervenir de manière active dans des situations nouvelles auprès d'États fragiles ou en déroute. J'ignore si je puis demander à mon collègue qui serait chargé d'administrer ces fonds de commenter.

Le président : Faites, je vous en prie.

M. McRae : Je vous remercie d'avoir posé la question. Il s'agit en fait d'une interrogation constante dans le contexte de la politique étrangère du Canada. Manifestement, un des problèmes du passé était le fait que, souvent, l'ACDI, en matière d'engagements financiers, a été mise à contribution en un certain sens quand certains problèmes et certaines priorités de la politique étrangère sont survenus, souvent sans planification et sans prévision. Certaines mesures sont prises dans l'EPI et dans le budget pour commencer à régler le problème que vous avez soulevé.

Une des mesures prises est ce que nous décrivons comme le principe des bonnes clôtures qui font les bons voisins. Pour l'aide civile comportant un élément de sécurité, nous pouvions être appelés à fournir à l'État en déroute de l'aide en matière de justice, entre autres. Or, le financement de cette activité relève en réalité,

activity really properly belongs with Foreign Affairs. We have created now in Foreign Affairs this global peace and security fund of \$100 million a year, which will be put into operation through this standing task force that we have set up, START, the Stabilization and Reconstruction Task Force, and it will be responsible for civilian assistance in the security areas to address crises, as opposed to development issues. The idea is that we let CIDA get on with the development side of the agenda. There may well be development issues that need to be addressed, including in countries like Afghanistan, which falls within the ODA category.

What we have also done, as Mr. Greenhill mentioned, through the budget is restructure the international assistance envelope. Not only do we now have a pool for this global peace and security fund at Foreign Affairs, there is also now a crisis reserve within this envelope so that large crises on the scale of an Afghanistan can be accessed when our \$100 million is not enough — and it will not be enough in the Afghanistan example. In the future, the logic would be that Foreign Affairs, in the first instance in a crisis mode, would respond to the demands on the civilian side for security assistance; and when those demands really are significant, the reserve would be accessed. However, the policy objective here is to protect the development budget from being sourced for this kind of activity, which had been done in the past.

I think we have taken steps in the direction that you have asked.

Senator Downe: I am pleased to hear that. In light of a strong military, Canada has been using CIDA to show our international contribution, which is fine — what they are doing is good. However, the government cannot be distorting their priorities, and I am glad that the additional funding has been identified.

The Chairman: I have a supplementary to that.

Senator Downe: I have a different topic.

The Chairman: I want to be clear, so I understand this. As I understood Senator Downe's question, this is a big policy review; it involves a great many aspects of our foreign policy and I guess my own mind is still in Africa, because the committee has been looking into Africa. As I understood the question, CIDA, which to me is a development agency, is really in Afghanistan. I suspect, before the Americans invaded Afghanistan, our role in Afghanistan in CIDA was minuscule. They go into Afghanistan, and then all of a sudden our development agency gets involved in what some may call development projects in Afghanistan, but others might call security projects. As you cannot go out into the countryside without armed guards, it is hard to imagine a development policy taking place in the atmosphere of Afghanistan. Therefore, CIDA is then distorted into a branch of our assistance to the Americans on their problems in Afghanistan. Is that right, Senator Downe?

comme il convient, des Affaires étrangères. Nous avons maintenant créé, aux Affaires étrangères, un fonds global pour la paix et la sécurité de 100 millions de dollars par année qui sera administré par ce groupe de travail permanent que nous avons établi, c'est-à-dire le GASR, Groupe d'action pour la stabilisation et la reconstruction, qui sera responsable d'apporter de l'aide civile pour résorber des crises lorsque la sécurité est en jeu, plutôt que de travailler à des dossiers de développement. L'idée est de laisser l'ACDI s'occuper des questions de développement. Il se peut fort bien qu'il faille régler des questions de développement, y compris dans des pays comme l'Afghanistan, qui relèvent de l'APD.

Nous avons aussi, comme l'a mentionné M. Greenhill, restructuré dans le budget l'enveloppe de l'aide internationale. Non seulement avons-nous désormais aux Affaires étrangères accès à des crédits dans le cadre de ce Fonds pour la paix et la sécurité mondiales, mais nous avons également une provision pour crise, dans cette même enveloppe, pour intervenir quand surviennent des crises de l'ampleur de celle de l'Afghanistan pour lesquelles les 100 millions de dollars ne suffisent pas — et ils ne suffiront pas dans le cas de l'Afghanistan. À l'avenir, d'après ce raisonnement, les Affaires étrangères seraient les premières à réagir, s'il y avait une crise, aux demandes d'aide civile en matière de sécurité et, si ces demandes sont vraiment très importantes, la provision serait mise à contribution. Toutefois, la politique vise, dans ce cas-ci, à prévenir que le budget de développement serve à ce genre d'activité, comme ce fut le cas dans le passé.

Je crois que nous avons pris des mesures pour prévenir ce dont vous avez parlé.

Le sénateur Downe : Je suis heureux de vous l'entendre dire. À défaut d'une forte contribution militaire, le Canada utilise l'ACDI pour concrétiser son apport international, ce qui me convient — c'est bien, ce qu'il fait. Par contre, le gouvernement ne doit pas perdre de vue ses priorités, et je suis content qu'on ait pu trouver des fonds supplémentaires.

Le président : J'aurais une autre question à ce sujet.

Le sénateur Downe : J'aimerais aborder un autre sujet.

Le président : J'aimerais être sûr que j'ai bien compris. Tel que j'ai compris la question du sénateur Downe, il s'agit d'un important examen de la politique; il engage de nombreux aspects de notre politique étrangère, et je suppose que je continue de m'interroger au sujet de l'Afrique, car le comité s'est penché sur la situation sur ce continent. Si j'ai bien compris la question, l'ACDI, qui à mon sens est un organisme de développement, est vraiment active en Afghanistan. Je soupçonne que notre rôle dans ce pays, avant que les Américains l'envahissent, était minuscule. Les Américains débarquent en Afghanistan, et tout à coup, voilà que notre agence de développement mène en Afghanistan des projets que d'aucuns qualifient de développement, mais que d'autres qualifient de projets de sécurité. Comme on ne peut s'aventurer à l'extérieur des villes sans escorte armée, il est difficile de concevoir la mise en oeuvre d'une politique de développement dans le contexte afghan. Par conséquent, l'ACDI est détournée de ses objectifs et transformée en organe d'aide aux Américains pour régler leurs problèmes en Afghanistan. Ai-je bien saisi le sens de votre question, sénateur Downe?

Senator Downe: Yes.

The Chairman: Is that what has happened?

Mr. McRae: Can I offer a response? On the issue of why Afghanistan, all of the commitments we make to address international crises of this kind are highly political. We cannot be everywhere dealing with every crisis. In each case, I would say there is not a set of criteria necessarily that helps us here. It really is a question of political guidance from the government of the day.

With regard specifically to Afghanistan — and to some extent I would say it was a parallel question with regard to the Balkans in the 1990s — here we have situations that are highly complex and require, in the way of international response when we decide to participate, a 3-D response — development, diplomacy and defence. Indeed, we often say 3-D plus T, because occasionally our trade colleagues are also an important factor in providing these integrated solutions to very complex problems.

With regard to Canada's interests in both the Balkans and in Afghanistan — of course, there were very important security issues at stake in the case of Afghanistan — failed and failing states are a concern to many countries in the world, and the kind of threat they can pose is a factor for Canada as well. Second, we are now in a situation where we are participating in the NATO operation in Afghanistan, and our role in NATO and our commitment to NATO and NATO's role in the transatlantic world is important. Therefore, Canadian interests are also engaged when NATO is operating in —

The Chairman: I understand that. I just have difficulty seeing CIDA as sort of a part of NATO, which is basically where it seems to have gone in Afghanistan.

Anyway, I would go back to Senator Downe. I get the picture, I think.

Senator Downe: For the record, I want to be clear: I think CIDA did good work, and is doing good work, in Afghanistan, and in particular what they have done to assist women and children and other projects. My concern is that a crisis arises and funds are reallocated from somewhere else for that priority. We have been assured by Mr. McRae that that is being addressed in the new policy. They have a pot of money and they will go for additional monies and leave CIDA to its priorities, which is the point I am trying to stress.

My second and last question has two parts. I am interested in the principle in the policy — and this is to Mr. McRae, I assume — of advancing and improving relations with Canada's partners in North America.

We have heard testimony at this committee over the last number of months about the large presence that the Mexican government has in the United States. I would assume, as our largest trading partner, that that would be our priority, and I

Le sénateur Downe : Oui.

Le président : Est-ce bien ce qui s'est produit?

M. McRae : Puis-je répondre à cela? Pour ce qui est de la raison pour laquelle nous sommes présents en Afghanistan, tous les engagements que nous prenons pour résorber ce genre de crise internationale sont de nature très politique. Nous ne pouvons être partout dès qu'éclate une crise. Il n'existe pas toujours une série de critères à appliquer qui nous sera forcément utile. C'est en réalité le gouvernement de l'heure qui fait un choix politique.

En ce qui concerne plus particulièrement l'Afghanistan — et jusque dans une certaine mesure, j'établirais un parallèle avec la situation dans les Balkans durant les années 90 —, nous avons une situation fort complexe qui exige, quand nous décidons de participer à l'aide internationale, une action sur le plan des 3-D — développement, diplomatie et défense. En fait, nous parlons souvent de 3-D plus C parce qu'à l'occasion, nos collègues du commerce font aussi une contribution importante en vue de régler des problèmes très complexes.

Quant aux intérêts du Canada dans les Balkans et en Afghanistan — et, bien sûr, la situation afghane comporte de très importantes questions de sécurité —, les États fragiles et en déroute préoccupent de nombreux pays et le genre de menace qu'ils peuvent représenter est un facteur au Canada également. De plus, nous participons maintenant à l'opération de l'OTAN en Afghanistan, et le rôle que nous assumons au sein de l'OTAN, notre engagement à l'égard de cet organisme et le rôle qu'il joue lui-même dans le monde transatlantique sont importants. Par conséquent, des intérêts canadiens sont également en jeu quand l'OTAN mène une opération en...

Le président : Je sais tout cela, mais j'arrive mal à concevoir l'ACDI comme une espèce de composante de l'OTAN, ce qui semble être le cas en Afghanistan.

Quoi qu'il en soit, je rends la parole au sénateur Downe. Je crois avoir compris.

Le sénateur Downe : Je tiens à déclarer officiellement qu'à mon avis, l'ACDI a fait du bon travail en Afghanistan et qu'elle continue de le faire, plus particulièrement en ce qui concerne l'aide fournie aux femmes et aux enfants notamment. Ce qui me préoccupe, c'est qu'une crise survient et que les fonds sont détournés d'ailleurs pour parer à cette crise. M. McRae nous a affirmé que la nouvelle politique apporte une solution à ce problème, que son ministère a un fonds à cette fin, qu'il demandera des fonds additionnels et qu'il laissera l'ACDI voir à ses priorités, point sur lequel j'insiste.

Ma seconde et dernière question a deux volets. Je m'intéresse — ce qui s'adresse à M. McRae, je suppose — au principe sur lequel s'appuie la politique visant à intensifier et à améliorer nos relations avec nos partenaires en Amérique du Nord.

Le comité a entendu au cours des derniers mois des témoignages au sujet de l'imposante présence du gouvernement du Mexique aux États-Unis. Je suppose que, puisqu'il s'agit de notre plus grand partenaire commercial, ce serait notre priorité, et

wanted to confirm that that is where we are putting most of our resources as we expand the Canadian diplomatic community around the world. Is that correct?

Mr. McRae: We are addressing this particular question in a number of ways. It is something that is highlighted in the review. If I may add in an introductory way, what distinguishes this review from many that have preceded it is the fact that we begin by emphasizing our North American home as something which is really key to our global role. In addition, our global role does reinforce our presence within North America.

In terms of additional resources, as the review makes clear, we are expanding the number of consulates we have in the U.S. I can give you the exact number but my recollection is about 10 beyond our existing number of consulates. In addition to that, in terms of staffing, we also provided additional support in Washington itself — there is a parliamentary secretariat there that deals with the role of provinces, and so on. The recognition that we need to do more in terms of providing a whole-of-Canada presence in the U.S. in particular is highlighted by the review.

The final aspect is that when it comes to public diplomacy, we realize there is a particular challenge in terms of ensuring that Canada is seen and understood, and that our priorities in the world are appreciated, not only in Washington but more broadly. Therefore, in the area of public diplomacy we are also making an increased effort.

Both in terms of personnel and resources, you are correct to assume that the U.S. remains an important priority for us.

Senator Downe: Your document talks about diplomatic efforts in key countries, but the key country for Canada for trade purposes is the United States. Our other North American partner, Mexico, has a much larger presence there. Are we putting the majority of our resources into getting to the same level as the Mexicans, or are we doing a bit more in the United States and in a host of other key countries around the world? Are we spreading ourselves too thin? I would argue that we should increase the American presence first and then look at other key countries.

Mr. McRae: My colleague from International Trade may wish to add something to the trade dimension of your question.

With regard to Mexico, they have a large number of consulates in the United States. You may be aware of that. In recent talks with the Mexicans over the past few months, my recollection is that they have somewhere in the range of 40. I asked them why they have such an extensive network of consulates, clearly outnumbering Canada's consular network, and the answer they provided is that they are dealing with, as they said to me, roughly the movement of 400,000 Mexican citizens across the border into the U.S. every year.

The Chairman: These are illegal citizens?

je tiens à avoir confirmation que c'est là que nous investissons le gros de nos ressources, dans nos efforts en vue d'accroître notre présence diplomatique dans le monde. Ai-je raison?

M. McRae : Nous réglons ce problème particulier de plusieurs façons. L'examen fait bien ressortir la question. Si je puis me permettre de faire une petite parenthèse, ce qui différencie cet examen des nombreux autres qui l'ont précédé, c'est le fait que nous commençons par insister sur notre base nord-américaine comme étant la clé à partir de laquelle nous pouvons assumer notre rôle mondial. De plus, notre rôle mondial renforce notre présence en Amérique du Nord.

Pour ce qui est des ressources supplémentaires, comme le fait bien ressortir l'examen, nous augmentons le nombre de nos consultats aux États-Unis. Je peux vous en fournir le nombre exact plus tard, mais si ma mémoire est bonne, nous en ajouteraisons dix. Par ailleurs, en matière de dotation en personnel, nous prévoyons aussi du soutien supplémentaire à Washington même — nous avons là-bas un secrétariat parlementaire qui s'occupe du rôle des provinces et ainsi de suite. L'examen souligne bien qu'il faut assurer une meilleure présence panafricaine aux États-Unis en particulier.

Le dernier aspect, c'est que lorsque vient le temps de faire de la diplomatie ouverte, nous sommes conscients que le Canada a un défi particulier à relever pour faire en sorte d'être vu et entendu et que nos priorités dans le monde sont estimées à leur juste valeur, pas seulement à Washington. Par conséquent, dans le domaine de la diplomatie ouverte, nous intensifions aussi nos efforts.

Tant pour le personnel que les ressources, vous avez raison de présumer que les États-Unis demeurent une grande priorité pour nous.

Le sénateur Downe : Dans votre document, vous parlez des efforts diplomatiques déployés dans les pays clés, mais le pays clé pour le Canada sur le plan du commerce est les États-Unis. Notre autre partenaire nord-américain, le Mexique, a une présence beaucoup plus importante là-bas. Investissons-nous la majorité de nos ressources afin d'atteindre le même niveau que les Mexicains ou en faisons-nous un peu plus aux États-Unis et dans certains autres pays clés du monde? Nous épargnons-nous trop? Je pense que nous devrions commencer par accroître notre présence aux États-Unis, puis nous occuper des autres pays clés.

M. McRae : Mon collègue du Commerce international voudra peut-être ajouter quelque chose sur la dimension commerciale de votre question.

En ce qui concerne le Mexique, les Mexicains ont beaucoup de consulats aux États-Unis. Vous le savez sans doute. Si je me rappelle bien des discussions que j'ai eues récemment avec les Mexicains, aux cours des derniers mois, ils en ont une quarantaine environ. Je leur ai demandé pourquoi ils avaient un si grand réseau de consulats, qui dépasse de loin le réseau consulaire canadien, et ils m'ont répondu qu'ils s'occupaient d'environ 400 000 citoyens mexicains qui traversent la frontière américaine chaque année, c'est ce qu'ils m'ont dit.

Le président : S'agit-il de citoyens illégaux?

Mr. McRae: That is right. By and large, their consulates are dealing with one issue, which is the presence of these 400,000 illegal Mexicans in the U.S. and the way in which they are dealing with U.S. authorities. The significance of their consular problem in the U.S. is huge compared with our own.

Perhaps on the trade side of your question, I would ask my colleague from International Trade to respond to that.

The Chairman: I just wanted to add that those are 400,000 known Mexican illegal citizens in the United States every year.

Mr. Wilson: Briefly, the importance of wrapping up our efforts on the commercial front for local market intelligence, as well as for the public diplomacy that is related to advancing our trade agenda as much as the other agenda, softwood lumber advocacy for example, did lead to the expanded representation initiative, which is being rolled out and was launched a couple of years ago. The Government of Canada is now represented in 31 cities in the United States, eight of which are through "honorary" representations. We make them work hard.

This is only a part of the way in which our commercial interests are addressed. We have a succession of missions, some of which are based on regional interests. There is Team Atlantic Canada, for example. We are actually very much in the Americans' face in advancing both our strategic long-term and our specific business-oriented interests.

Senator Downe: There is a volume of trade that we do daily with the United States. I do not have the figure off the top of my head. The chairman may have it. I think it is close to \$1.8 billion a day. I would request that the witnesses provide to the members of this committee information regarding where Foreign Affairs intends to invest this funding over the next year on increasing a diplomatic presence so that we can compare the efforts in the rest of the world with the efforts in the United States.

Senator Mahovlich: Could one of you explain to me why Mexico has a consulate in Strasbourg and Canada does not? Is there an explanation for that? We have the Council of Europe there as well as the European Parliament. Everybody is in Strasbourg.

Mr. McRae: That is a tough question, admittedly. I know that our presence abroad is under review right now and, indeed, this relates to the previous question regarding where we will be placing some of the additional resources in terms of people abroad over the next few years.

As you know, through the budget there is some rather modest funding provided to increase our presence abroad. It does not involve the creation of new positions. They are existing positions from headquarters that are to be transferred abroad. The issue as to where those resources will go is under consideration right now.

I might ask the permission of Senator Mahovlich to come back with a written answer to that very specific question so that I can provide him with the most detailed answer possible.

M. McRae : Exactement. Essentiellement, leurs consulats s'occupent d'un problème, soit de la présence de ces 400 000 Mexicains illégaux aux États-Unis et de leurs interactions avec les autorités américaines. Leur problème consulaire aux États-Unis est immense comparé au nôtre.

Pour ce qui est du côté commercial de votre question, je vais demander à mon collègue du Commerce international d'y répondre.

Le président : Je voulais seulement ajouter qu'il s'agit ici de 400 000 citoyens mexicains illégaux connus aux États-Unis chaque année.

M. Wilson : En bref, l'importance commerciale de concentrer nos efforts pour recueillir des renseignements sur le marché local et user de diplomatie publique pour favoriser notre programme commercial et nos autres objectifs, notamment la promotion de notre bois d'œuvre, ont mené à l'Initiative de représentation accrue, qui a été lancée il y a quelques années et qui se poursuit. Le gouvernement du Canada est maintenant représenté dans 31 villes dans États-Unis, dont huit ont de représentants « honoraires ». Nous les faisons travailler fort.

Ce n'est qu'une façon de promouvoir nos intérêts commerciaux. Nous avons une série de missions, dont certaines se fondent sur des intérêts régionaux. Il y a par exemple l'Équipe Atlantique. Nous sommes donc très présents chez les Américains pour faire valoir nos intérêts stratégiques à long terme et nos intérêts commerciaux particuliers.

Le sénateur Downe : Nous avons un volume commercial quotidien aux États-Unis. Je n'ai pas le chiffre en tête. Le président l'a peut-être. Je pense qu'il tourne autour de 1,8 milliard de dollars par jour. J'aimerais que les témoins donnent aux membres du comité de l'information sur le plan d'investissement des Affaires étrangères au cours de la prochaine année afin d'augmenter leur présence diplomatique pour que nous puissions comparer nos efforts dans le reste du monde à nos efforts aux États-Unis.

Le sénateur Mahovlich : Quelqu'un peut-il m'expliquer pourquoi le Mexique a un consulat à Strasbourg, alors que le Canada n'en a pas? Y a-t-il une explication? Il y a le Conseil de l'Europe qui y est, de même que le Parlement européen. Tout le monde est présent à Strasbourg.

Mr. McRae : Je dois admettre que c'est une question difficile. Je sais que notre présence à l'étranger fait l'objet d'un examen en ce moment et que cela nous ramène en fait à la question précédente de savoir où nous allons placer nos ressources humaines additionnelles à l'étranger au cours des prochaines années.

Comme vous le savez, dans le budget, des sommes plutôt modestes sont allouées pour accroître notre présence à l'étranger. Cela ne comprend pas la création de nouveaux postes. Il y a des postes de l'administration centrale qui seront transférés à l'étranger. Nous sommes toujours en train de réfléchir aux endroits où ces ressources iront.

J'aimerais demander la permission au sénateur Mahovlich de lui répondre ultérieurement par écrit à cette question très précise pour que je puisse lui donner la réponse la plus détaillée possible.

The Chairman: We would be very interested in that information.

On behalf of the members of the committee, I would like to remind everyone that in our review of the Free Trade Agreement, we recommended more consulates in the U.S. This committee reviewed the Free Trade Agreement two years ago, and we made quite a number of recommendations, some of which we are talking about here this afternoon.

Senator Andreychuk: The international foreign policy statement is a very broad and large document, so we obviously cannot touch the many elements we would like to. Most people have said that the words are fine. We could have said it differently or we could have put it in a different order but, by and large, it is a good document on the face of the words. The dilemma is how it will be put into practice.

One of the areas that has been of great concern — and I know that Senator Prud'homme has raised it many times as have I — is the role of Parliament in setting priorities both for CIDA and for the government. The House of Commons spoke rather strongly that the Department of Foreign Affairs and International Trade should not be split.

Hon. Senators: Hear, hear!

Senator Andreychuk: There are a whole host of reasons why they suggested that that was not a wise move. However, despite the fact that we want to do some valuable things in the policy statement, there must be a singular place where all the policies are brought together. I speak with some personal knowledge of that.

When trade is an issue, when human rights are an issue, and when CIDA is an issue, when a crisis occurs and involves our defence, there has to be someone who draws it together in the foreign policy perspective. In a very short and curtailed way, I have said that it should be the Minister of Foreign Affairs. Then you would conduct your business under that regime.

We know that there has been a disconnect many times between immigration now and foreign policy and the department, and that has led to many problems that we know about.

I do not want to ask you questions about the policy, since it is not in your purview to set the policy. I want to know whether all of the departments are working as if you are still Foreign Affairs and International Trade, or are you going about your business as two separate departments?

Mr. Wilson: I will, of course, respectfully duck any second-guessing of government policy. However, the reality that we have analyzed and outlined in the International Policy Statement is one that does not lend itself to being controlled or shaped by any one department anymore. We found that we are, in fact, just four departments that are leading but far more actively contributing to Canada's international presence.

Le président : Nous sommes très curieux de connaître la réponse.

Au nom des membres du comité, j'aimerais rappeler à tous que dans notre examen de l'Accord de libre-échange, nous avions recommandé l'établissement d'un plus grand nombre de consulats aux États-Unis. Notre comité a examiné l'Accord de libre-échange il y a deux ans et nous avons fait quelques recommandations, dont certaines sont abordées cet après-midi.

Le sénateur Andreychuk : L'énoncé de politique internationale est un document très imposant, donc nous ne pouvons évidemment pas parler de tous les éléments que nous aurions aimé aborder. La plupart des gens ont dit qu'il était bien écrit. Nous aurions pu dire les choses différemment ou les placer dans un autre ordre, mais en gros, c'est un bon document bien rédigé. La grande question est maintenant la façon dont il sera mis en pratique.

L'une des grandes préoccupations — et je sais que le sénateur Prud'homme en a parlé à maintes reprises, comme moi —, c'est le rôle du Parlement d'établir des priorités tant pour l'ACDI que pour le gouvernement. La Chambre des communes a fait valoir avec beaucoup de vigueur que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ne devait pas être scindé.

Des voix : Bravo!

Le sénateur Andreychuk : Il y a toute une série de raisons pour lesquelles ils croyaient que ce n'était pas judicieux. Cependant, malgré le fait que nous voulons faire des choses valables dans l'énoncé de politique, il doit y avoir un point de convergence où toutes les politiques sont mises ensemble. J'en parle en toute connaissance de cause.

Lorsqu'il y a un problème lié au commerce, aux droits de la personne, à l'ACDI ou qu'une crise éclate et touche notre défense, il doit y avoir quelqu'un qui a une vue d'ensemble de la perspective de la politique étrangère. Je ne passerai pas par quatre chemins, j'ai déjà dit que ce devrait être le ministre des Affaires étrangères. Vous pourriez mener vos activités sous ce régime.

Nous savons qu'il y a souvent une déconnexion entre l'immigration aujourd'hui, la politique étrangère et le ministère, et cela crée de nombreux problèmes que nous connaissons.

Je ne veux pas vous interroger sur la politique, puisqu'il ne vous incombe pas d'établir cette politique. J'aimerais savoir si tous les ministères travaillent comme si vous étiez toujours le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ou si vous menez vos affaires comme deux ministères séparés?

M. Wilson : Je vais bien sûr éviter, en toute déférence, d'émettre des hypothèses sur la politique gouvernementale. Cependant, la situation que nous avons analysée et présentée dans l'énoncé de politique internationale ne se prête plus au contrôle ni à la supervision d'un ministère en particulier. Nous avons conclu que nous n'étions que quatre ministères responsables qui contribuent beaucoup plus activement à la présence du Canada dans le monde.

The issues such as those that cross the boundaries of trade and human rights or trade and development, or whatever, are and have been — and will continue to be — handled interdepartmentally, which is why this effort led us to articulate government policies, abstracted from mention of specific departments, by and large. For example, in the commerce strategy, there is no mention of the department because it is no longer specific to any one department.

I come back to my point about trade sitting at the intersect of the international policies and could be integrated there under one minister, or the intersect of all economic policies and could be under another minister there. It is not, from a practitioner's perspective, as significant that we have one or the other form of organization so much as that we ensure that Canadians are positioned for prosperity and success.

The Chairman: Mr. McRae, you are the Director General, Policy Planning Secretariat. Would you like to take a crack at that question?

Mr. McRae: Thank you. I would reinforce what Mr. Wilson has said about the importance of coherence in government and the fact that this really must become now a way of life for all of the international departments. You might recall that in the IPS there is a commitment on the part of the government to establish an advisory and consultative process to consider the appropriate means of achieving our policy objectives, including the relationship between Foreign Affairs and International Trade.

The role of Parliament is quite important, and there is something quite new on this in the review itself. The Minister of Foreign Affairs has committed to come to Parliament on an annual basis to provide an update on the implementation of the IPS and, indeed, to look ahead in terms of what is scheduled for the coming year. This is a new step or a new direction that recognizes the importance of Parliament's role in this regard.

As well, there is also an emphasis in the paper which responds to the essence of the question, which is how do we really arrive at that coherence that is so easy to talk about? The paper proposes that whole-of-government strategies be developed for our main priorities. For instance, on the country side, we are looking at developing whole-of-government strategies on China, or on India, or Russia, or Brazil, as a way of ensuring that, here in Ottawa, all departments, not only those on the international side, are able to participate in the development of these strategies but also that the strategies themselves would provide some coherence to all of the work.

These whole-of-government strategies will be reflected in the role of heads of mission. Clearly, heads of mission need to be able to speak with one voice and need to represent all of the government and all government interests in a particular country overseas. Naturally, coming out of the review, the role of our heads of mission, if anything, will be and really must be enhanced in terms of speaking with one voice overseas. This very issue, which is a very important one, has been taken up in the IPS in a number of ways, and these are some of the ways in which we are seeking to address this concern.

Les enjeux qui touchent à la fois le commerce et les droits de la personne ou le commerce et le développement, par exemple, étaient, sont et continuent d'être administrés en collaboration par les ministères, c'est d'ailleurs pourquoi nous en sommes venus à articuler ces politiques gouvernementales, et cela sans mention de ministères en particulier, le plus souvent. Par exemple, dans la stratégie commerciale, il n'y a aucune mention du ministère parce que cet enjeu n'est plus propre à un seul ministère.

Je reviens à mon argument que le commerce se trouve à la croisée des politiques internationales et qu'il pourrait être intégré au portefeuille d'un ministre et qu'il se trouve à la croisée de toutes les politiques économiques et qu'il pourrait être intégré au portefeuille d'un autre ministre. D'un point de vue pratique, il n'est pas tellement important que nous ayons une forme d'organisation ou une autre, il faut surtout veiller à ce que les Canadiens soient bien positionnés pour prospérer et réussir.

Le président : Monsieur McRae, vous êtes directeur général du Secrétariat de la planification des politiques. Voudriez-vous tenter de répondre à cette question?

Mr. McRae : Merci. J'aimerais confirmer ce que M. Wilson a dit sur l'importance de la cohérence au sein du gouvernement et le fait que ce doive vraiment devenir un nouveau mode de vie pour tous les ministères à vocation internationale. Il ne faut pas oublier que dans l'EPI, le gouvernement s'engage à établir un processus de consultation pour examiner les moyens appropriés afin d'atteindre nos objectifs stratégiques, y compris la relation entre les Affaires étrangères et le Commerce international.

Le rôle du Parlement est très important, et il y a une chose toute nouvelle à ce sujet dans cet examen lui-même. Le ministre des Affaires étrangères s'engage à présenter au Parlement chaque année un bilan de la mise en œuvre de l'EPI et à garder un œil sur ce qui est prévu au cours de la prochaine année. C'est un nouveau pas ou une nouvelle orientation qui reconnaît l'importance du rôle parlementaire à cet égard.

De plus, on met l'accent sur l'essence de la question, soit la façon dont nous allons véritablement arriver à cette cohérence dont il est si facile de parler. Dans cet énoncé, on propose l'élaboration de stratégies à l'échelle du gouvernement pour nos grandes priorités. Par exemple, pour les pays, nous envisageons de concevoir des stratégies à l'échelle du gouvernement pour la Chine, l'Inde, la Russie ou le Brésil pour nous assurer qu'ici à Ottawa, tous les ministères, et pas seulement ceux à vocation internationale, sont en mesure de participer à l'élaboration de ces stratégies, mais également que ces stratégies elles-mêmes apportent une certaine cohérence à tout le travail qui se fait.

Ces stratégies à l'échelle du gouvernement se refléteront dans les rôles des chefs de mission. Il est clair que les chefs de mission doivent être en mesure de parler d'une seule voix et de représenter tout le gouvernement ainsi que tous ses intérêts dans un pays à l'étranger. Naturellement, il se dégage de notre examen que le rôle de nos chefs de mission, à tout le moins, sera et doit vraiment être accru pour qu'ils s'expriment d'une seule voix à l'étranger. Cette question même, qui est très importante, s'inscrit au cœur de l'EPI de diverses façons, et ce sont-là quelques-unes des façons dont nous allons essayer de nous attaquer à la chose.

Senator Andreychuk: I have a follow-up question in that area. I appreciate what you will be attempting to do, and it sounds logical to have coordination and involvement of the heads of mission. That will probably work in most cases. However, in the singular cases that may be of concern most to Canadians, there will be conflict.

I recall when I first came into the Senate that there was a great, compelling reason for wanting to be part of the push into China for trade, to get in, to establish ourselves and to get our fair market share, to be able to trade, invest, et cetera. Those were laudable goals. On the other hand there was, and continues to be, overwhelming concern about their human rights record and how that has been handled.

Some of the answers in one area impact on another. Somebody has to make a decision. I would not want Mr. Wilson to be making the decision on the human rights issues. I am not sure, Mr. McRae, that you could do it for trade. I am not sure that you can do it on a whole host of others areas. Security is another reason for opening up and having confidence-building in the Asia-Pacific area. Where does the buck stop when there is a conflict or a change of emphasis? Is it the minister? You talked about a coordinating committee. That is all well and good, but if the committee cannot do it, then a political decision must be made. Where are the political decisions made? Are we now waiting for a cabinet decision? Is that the issue now?

Mr. McRae: This is a very good question. Clearly, at the end of the day, the balance that needs to be struck between these often competing priorities must be a political decision by the government of the day. Certainly, the intention is that we can prepare, at the level of officials, integrated strategies, whole-of-government strategies, say, for China, that seek to provide a coherent vision of our role, but there will be areas which require consideration by cabinet and where decisions must be made at the political level. The intention at the moment is to first provide these whole-of-government strategies so that we can better understand the kinds of tensions that might well be present in our approaches to countries as important as China, and to enable, at the political level, cabinet to make the decisions that are required to fine-tune the balance between these sometimes-competing priorities.

Senator, you have put your finger on a difficult issue. We do have a process coming out of the IPS which we hope will provide a better and more informed process to deal with these difficult and sensitive issues.

Mr. Wilson: I agree with everything Dr. McRae has said. The reality is that you are talking about the limit cases, and they are limit cases. As professionals, we work very hard to find a way to make things move in tandem and not in opposition — how to use, for example, China's accession to the WTO to reinforce the rule of law and economic rights, a Trojan horse in the perspective of some, but certainly the establishment of rights. However, there are points where clearly there are fundamental conflicts, either

Le sénateur Andreychuk : J'ai une autre question à ce propos. Je comprends que vous allez essayer de coordonner le travail des chefs de mission et de solliciter leur participation, ce qui semble logique. Cela va probablement fonctionner dans la plupart des cas. Cependant, dans les quelques cas qui pourraient préoccuper la plupart des Canadiens, il y aura un conflit.

Je me rappelle que lorsque je suis arrivée au Sénat, il y avait une grande raison incontestable de vouloir faire partie de la poussée commerciale en Chine, d'y pénétrer, de nous établir et d'obtenir notre juste part du marché pour pouvoir commerçer, investir, et cetera. C'étaient des objectifs louables. Par contre, on s'inquiétait beaucoup de leur bilan au chapitre des droits de la personne et de leur gestion de la question, et cela n'a pas changé.

Certaines des réponses dans un domaine en influencent d'autres. Quelqu'un doit prendre une décision. Je ne voudrais pas que M. Wilson prenne une décision sur les droits de la personne. Je ne suis pas certaine, monsieur McRae, que vous puissiez le faire pour le commerce. Je ne suis pas certaine que vous puissiez le faire dans bien d'autres domaines non plus. La sécurité est une autre raison de nous ouvrir et de gagner de la confiance dans la région de l'Asie et du Pacifique. Où la responsabilité s'arrête-t-elle lorsqu'il y a un conflit ou un changement d'orientation? Est-ce au ministre? Vous avez parlé d'un comité de coordination. C'est très bien, mais si le comité ne peut pas intervenir, il faudra prendre une décision politique. Où se prennent les décisions politiques? Attendons-nous dorénavant une décision du cabinet? Est-ce l'enjeu?

M. McRae : C'est une très bonne question. Il est clair qu'en bout de ligne, il faudra viser l'équilibre entre ces priorités souvent concurrentes et que l'équilibre devra découler d'une décision politique du gouvernement du jour. Quoi qu'il en soit, l'intention est que nous puissions préparer, dans l'administration publique, des stratégies intégrées à l'échelle du gouvernement pour la Chine, disons, des stratégies qui visent à donner une vision cohérente de notre rôle, mais il y a des questions qui devront être étudiées par le cabinet et pour lesquelles il faudra prendre des décisions politiques. Pour l'instant, l'intention est d'abord de favoriser ces stratégies à l'échelle du gouvernement pour que nous puissions mieux comprendre les types de tensions qui pourraient bien être présentes dans nos façons d'aborder des pays aussi importants que la Chine et de permettre au cabinet, au niveau politique, de prendre les décisions requises pour atteindre l'équilibre délicat entre ces priorités parfois concurrentes.

Madame le sénateur, vous mettez le doigt sur une question difficile. Il y a un mécanisme qui ressort de l'EPI et qui, nous l'espérons, nous offrira une solution plus adaptée et plus éclairée à ces questions difficiles et délicates.

M. Wilson : Je suis d'accord avec tout ce que M. McRae a dit. En vérité, vous parlez ici des cas limites, et il y a des cas limites. En tant que professionnels, nous travaillons très fort à trouver un moyen de faire en sorte que les choses avancent en tandem plutôt qu'en opposition. Par exemple, comment pouvons-nous utiliser l'accession de la Chine à l'OMC pour renforcer la primauté du droit et les droits économiques, un cheval de Troie du point de vue de certains, mais sans aucun doute l'établissement des droits?

between opposing values or, in the kind of case you might mention, between one interest and another: India nuclear tests and trade, for example, or China and Tiananmen and investment and trade.

Ultimately, I have to agree with Dr. McRae. If it comes down to choosing one set of Canadian interests or values over another set of interests or values, we can but advise. That is a political decision. Our ministers are well aware of it and are always prepared to take the responsibility.

Senator Mahovlich: Just recently, we heard about a corporation investing \$80 million or \$90 million in China. It was brought to their attention about the problems that China is having with Taiwan, and their relationship with Taiwan and our relationship. They just pushed it aside and said "That is a political problem." Unless the politicians do not say anything, our corporations can invest whatever they want. Is that correct?

Mr. Wilson: Unless there is a specific constraint under, for example, the Special Economic Measures Act, the bottom-line answer is yes. It does not mean, however, that we advise them to engage in certain lines of action. In fact, we engage on a number of levels. For example, we are, with Industry Canada, champions of voluntary codes of corporate social responsibility. That is one level.

In the case of the Chinas, as it were, and the trouble that they might get themselves into, we certainly advise any corporation going into China — Senator Andreychuk has mentioned the enthusiasm, the headlong rush to participate in China's economic growth, both for its own right and as a platform for production for the rest of the world — that you had better do it with your eyes open about a number of factors, including the rights situation of your workforce, the respect or lack of respect for intellectual property and the political risk factors. The instruments of the Government of Canada —such as Export Development Canada, such as us — try to draw these to the attention of the Canadian business community. The bottom line is that it is their money and their call.

Senator Mahovlich: How would the United States look upon us investing there? Are they in competition with us going into China?

Mr. Wilson: There are two parts to that answer. To the integrated companies, for example, in the automotive sector, it is all one big corporation. However, in other areas they are definitely our competitors, as are the Australians, the French and the Germans.

Senator Andreychuk: We have picked 25 countries and we will be there in 2010, giving our aid. How much of that country-specific aid of the 25 countries will be aid in the form of money and investment in multilateral institutions? The difficulty that I have when I look at it is that I cannot find out what we are actually doing when it comes to NGOs and the governments because I am not tracking it all in the right way. We give a lot of money to the World Bank, but there is a whole list of these

Toutefois, il existe évidemment des conflits fondamentaux, soit entre des valeurs opposées, soit dans le cas que vous allez peut-être mentionner, entre un intérêt et un autre. Comme les essais nucléaires et le commerce en Inde, par exemple, ou la Chine et Tiananmen et l'investissement et le commerce.

En fin de compte, je dois convenir avec M. McRae que s'il faut choisir entre un ensemble d'intérêts ou de valeurs canadiennes et un autre ensemble d'intérêts ou de valeurs, nous ne pouvons que faire des recommandations. C'est une décision politique. Nos ministres le savent bien et ils sont toujours prêts à en assumer la responsabilité.

Le sénateur Mahovlich : Tout récemment, nous avons entendu parler d'une entreprise investissant 80 ou 90 millions de dollars en Chine. On a apporté à l'attention des investisseurs les problèmes que la Chine a avec Taïwan, sa relation avec Taïwan et notre relation. Ils ont balayé le tout du revers de la main et nous ont répondu que c'était un problème politique. Tant que les politiciens ne disent rien, nos entreprises peuvent investir où qu'elles veuillent. N'est-ce pas?

M. Wilson : À moins qu'il n'existe une contrainte précise en vertu de la Loi sur les mesures économiques spéciales, par exemple, la réponse est oui. Cela ne signifie cependant pas que nous leur conseillons d'agir de certaines façons. En fait, nous nous engageons à divers niveaux. Par exemple, avec Industrie Canada, nous sommes les champions des codes volontaires de responsabilité sociale d'entreprise. C'est une possibilité.

Dans le cas de la Chine et des problèmes qu'elle risque de connaître, nous conseillons certainement à toute entreprise qui entre en Chine de bien garder les yeux ouverts sur divers facteurs, y compris le respect des droits du personnel, le respect ou le manque de respect de la propriété intellectuelle et les facteurs de risque politique. Le sénateur Andreychuk a mentionné l'enthousiasme et l'empressement de participer à la croissance économique de la Chine, tant pour cet événement en soi que du point de vue de la production pour le reste du monde. Les créatures du gouvernement du Canada, comme Exportation et Développement Canada et nous, essayons de porter ces facteurs à l'intention des gens d'affaires canadiens. Le fin mot de l'histoire, c'est que c'est leur argent et leur décision.

Le sénateur Mahovlich : Comment les États-Unis voient-ils nos investissements là-bas? Sont-ils en concurrence avec nous pour pénétrer la Chine?

M. Wilson : Il y a deux parties à cette réponse. Pour les entreprises intégrées, par exemple, dans le secteur automobile, ce n'est qu'une grande entreprise. Cependant, dans d'autres secteurs, ils sont sans contredit nos concurrents, tout comme les Australiens, les Français et les Allemands.

Le sénateur Andreychuk : Nous avons sélectionné 25 pays et nous allons être là en 2010 pour leur apporter notre aide. Quelle proportion de cette aide par pays prendra la forme d'argent dans ces 25 pays et quelle proportion se traduira par des investissements dans des institutions multilatérales? J'ai de la difficulté à déterminer ce que nous faisons en ce qui concerne les ONG et les gouvernements, parce que je ne fais pas le suivi de tout de la bonne façon. Nous donnons beaucoup d'argent à la Banque

multilateral institutions. Then when I see a figure, I say to myself "I did not think we gave that much to that country," but it is that figure because we are factoring in all of the UN, the IFIs, et cetera. In these 25 countries, how much of that money will be going country-specific, as opposed to via multilateral?

Mr. Greenhill: That is a very important question as we are looking at how we are implementing the IPS. We look at our funding being through the bilaterals, which is us working on a direct basis with a recipient country, and then the multilateral system. and also through other partners such as NGOs and others. The focus on the 25 countries and the two-thirds of funding that I made reference to was for that bilateral portion. Within the amounts of money that we spend, the approximately one-third of our total funding that goes through the bilateral system, by 2009-10 we would have 25 countries comprise two-thirds of that total funding.

As you quite rightly noted, there is a whole other tranche of funding that goes through the multilateral system. There we have two counter-posing elements: How can we use our involvement through multilaterals, through UNICEF with bed nets or through the UNDP, where they are helping to provide a more coherent, coordinated donor approach to Tanzania? How can we use that to reinforce what we are doing with our focus development partners, on the one hand; on the other hand, how can we use the multilateral engagement as a way to ensure that we are also doing our part with respect to those other worthy developing countries that are not covered within our 25?

In terms of our implementation of the program, what we need to do on the bilateral side, there is a lot of work to do but it is fairly clear. That issue of how the multilateral fits in we will continue to push on. One way in which we can determine, regardless of the channel of delivery, whether we are having an impact is for us to increase the use of lending development goals themselves as the right measures when looking at the countries. Right now, we tend to look at whether a specific program or project in Tanzania meets its criteria. Fair enough. Those are the direct ones, but there are also the indirect ones.

At the end of the day, what matters is that literacy, at a primary level, in Tanzania has gone from 68 per cent seven or eight years ago to 93 per cent; that we have been able to reduce child mortality rates on a consistent basis; that we have seen other key metrics from lending development goals being reached. For our partner countries, we will increasingly be looking at these critical output measures and saying: Are we making progress against them? And whether we are using a bilateral or multilateral channel, are we seeing an impact?

mondiale, mais il y a toute une liste d'institutions multilatérales. Ensuite, lorsque je vois un chiffre, je me dis que je ne pensais pas que nous donnions autant à un tel pays, mais ce chiffre vient du fait que nous tenons compte de tous les fonds de l'ONU, des institutions financières internationales, et cetera. Combien d'argent sera donné directement à ces 25 pays et combien passera par une institution multilatérale?

M. Greenhill : C'est une question très importante à se poser au moment où nous nous demandons comment nous allons mettre en œuvre l'EPI. Il y a notre financement bilatéral, soit notre travail direct avec un pays bénéficiaire, et tout le système multilatéral. Il y a aussi le financement par nos autres partenaires, dont les ONG. La concentration sur ces 25 pays et les deux tiers du financement dont j'ai parlé correspondent à la partie bilatérale. De tout l'argent que nous dépensons, approximativement le tiers du financement total va dans le système bilatéral, et d'ici 2009-2010, 25 pays recevront les deux tiers du financement total.

Comme vous le soulignez à juste titre, il y a toute une autre partie des fonds qui va dans le système multilatéral. Il y a deux éléments contradictoires : comment pouvons-nous utiliser notre contribution aux institutions multilatérales, à l'UNICEF qui finance des filets de lit ou au PNUD, par exemple, pour accroître la cohérence et la coordination dans les dons à la Tanzanie? Comment pouvons-nous utiliser cela pour renforcer ce que nous faisons avec nos principaux partenaires de développement, d'une part, et d'autre part, comment pouvons-nous utiliser l'engagement multilatéral pour nous assurer de faire notre part dans les autres pays en développement qui valent qu'on les aide mais qui ne sont pas compris dans notre sélection de 25?

Pour ce qui est de la mise en œuvre de notre programme, de ce que nous devons faire sur le plan bilatéral, il y a beaucoup de pain sur la planche, mais ce qu'il y a à faire est assez clair. Nous continuerons de d'essayer de déterminer comment les investissements multilatéraux s'insèrent dans tout cela. L'une des façons de déterminer si nous avons une incidence, peu importe le mécanisme utilisé, c'est d'utiliser davantage les objectifs de développement du prêt eux-mêmes comme indicateurs lorsque nous examinons la situation des pays. En ce moment, nous avons tendance à nous demander si un programme ou un projet en Tanzanie répond à ces critères. C'est très bien. Ce sont des indicateurs directs, mais il y a aussi des indicateurs indirects.

Au bout du compte, ce qui importe, c'est que l'alphabétisme au niveau primaire est passé en Tanzanie de 68 p. 100 il y a sept ou huit ans à 93 p. 100; nous avons réussi à faire diminuer le taux de mortalité infantile de manière constante et nous avons vu d'autres indicateurs importants des objectifs de développement du prêt s'améliorer comme voulu. Avec nos pays partenaires, nous allons de plus en plus nous pencher sur ces indicateurs de résultats critiques et nous demander si nous réalisons des progrès selon ces indicateurs. Que nous utilisions un mécanisme multilatéral ou bilatéral, constatons-nous des résultats?

[Translation]

Senator Prud'homme: Senator Andreychuk touched on one of my deep concerns. To be clear, I have a great deal of admiration for our senior officials, who are dedicated to serving our country. For instance, I said tribute to Mr. Théodore Arcand at the cathedral, and I saw how political masters could be absent when the time comes to honour one of our dedicated servants of the state. There were absolutely no representatives of the Government of Canada. I admire you a great deal because your task is to decipher the wishes of your political masters. This requires a great deal of skill, but you are managing.

I was quite close to CIDA for 30 years, and I want to congratulate you for your role. I have a specific question with regard to that.

The government was not under any obligation to divide up the department into two sections. It could have done so without consulting Parliament. It decided to consult Parliament.

[English]

Contrary to what was said on television last night that Parliament has adjourned, and members are away, in fact the Senate continues. That is a misunderstanding totally. Only the House of Commons has adjourned.

The political masters of the day have decided to consult Parliament, starting with the House of Commons. That bill was debated and rejected, so we do not even need to talk about it in the Senate. It did not reach us. It is already defeated and dead. Why did the government decide to go ahead, after having consulted Parliament? It is not your problem; it is a political decision with which I disagree and will continue to disagree.

We are multiplying the sources of decision-making. As an example — this is a cheap one but I will make it — it is like having a minister looking over the shoulder of the Minister of Foreign Affairs, scrutinizing every word that is taking place and every decision that is taking place concerning the Middle East. We all know Mr. Cotler is vetting everything that has to do with the Middle East and the Palestinian question. I resent that.

We have to live in the real world. It is only adding to your problem.

[Translation]

My question is directed to you particularly, as president of CIDA. When you arrive in Africa, you have decisions to make that have trade implications and implications at the level of foreign policy. And then your political master says: do not forget that there is now a minister responsible for all trade issues.

My question is a kind of monologue which you will not be able to answer, as this is a political question.

[Français]

Le sénateur Prud'homme : Le sénateur Andreychuk a touché une de mes grandes appréhensions. Pour être clair, j'ai beaucoup d'admiration pour nos hauts fonctionnaires, qui sont les grands serviteurs de notre pays. Par exemple, j'ai prononcé l'éloge de M. Théodore Arcand, à la cathédrale, et j'ai vu comment les maîtres politiques pouvaient être absents quand il s'agissait de venir honorer un des grands serviteurs de l'État. Il n'y avait aucun représentant du gouvernement du Canada. Je vous admire donc beaucoup car vous avez à déchiffrer les vœux de vos maîtres politiques. Cela demande beaucoup de doigté, mais vous y arrivez.

J'ai été pendant 30 ans très proche de l'ACDI et je veux vous féliciter de votre rôle. J'aurais une question précise à ce sujet.

Le gouvernement n'était pas obligé de diviser le ministère en deux sections. Il aurait pu le faire sans consulter le Parlement. Il a décidé de consulter le Parlement.

[Traduction]

Contrairement à ce qui a été dit à la télévision hier soir, soit que le Parlement a ajourné et que les députés sont partis, il se trouve que le Sénat continue de siéger. Il y a méprise totale. Seule la Chambre des communes a adjourné.

Les maîtres politiques du jour ont décidé de consulter le Parlement, à commencer par la Chambre des communes. Ce projet de loi a été débattu et rejeté, donc nous n'avons même pas besoin d'en parler au Sénat. Il ne s'est pas rendu à nous. Il est déjà rejeté et mort. Pourquoi le gouvernement a-t-il décidé d'aller de l'avant après avoir consulté le Parlement? Ce n'est pas votre problème; c'est une décision politique avec laquelle je suis en désaccord et je vais continuer d'être en désaccord.

Nous multiplions les sources de décision. Je vais vous donner un exemple, c'est un piètre exemple, mais je vais vous le donner quand même. C'est comme si un ministre regardait par-dessus l'épaule du ministre des Affaires étrangères, qu'il scrutait chaque mot prononcé et chaque décision prise concernant le Moyen-Orient. Nous savons tous que M. Cotler surveille tout ce qui concerne le Moyen-Orient et la question palestinienne. Cela me déplaît vivement.

Nous devons vivre dans le vrai monde. Cela ne fait qu'ajouter à votre problème.

[Français]

Je m'adresse à vous tout particulièrement, monsieur le président de l'ACDI. Lorsque vous arrivez en Afrique, vous avez des décisions à prendre qui ont des implications commerciales et des implications sur le plan de la politique étrangère. Et voilà que votre maître politique vous dit : n'oubliez pas qu'il y a maintenant un ministre responsable de toutes les questions commerciales.

Ma question est en quelque sorte un monologue auquel vous ne pouvez répondre, car il s'agit d'une question politique.

I listened carefully to your predecessors and the CIDA representatives who came to testify, and I felt a certain malaise. When you want to decide, you have to choose to go one way or the other. However, if there is a lot of consultation, there are too many imponderables that come along to complicate your life.

How can you agree on immediate decisions when there are two ministers responsible and in some sectors two and a half ministers, who have to conciliate Canada's foreign policy. You have all of my admiration.

[*English*]

The Chairman: I do not see how the witness can answer that question.

Senator Prud'homme: He could tell me how this new outfit manages things now.

[*Translation*]

Mr. Greenhill: My answer will be twofold. As for the structural aspect, as my colleague just pointed out, there have been three ministers' positions for at least 15 years. We have the Minister of Development, the Minister of Foreign Affairs and the Minister of International Trade. This coordination challenge thus goes back a long way.

However, there are certain fundamental questions on which political decisions must be made. I have just returned from Africa and I can tell you that in the field, for instance in Tanzania, we work in close cooperation. People work in the same facility and can see each other on a daily basis. The advantage of the IPS is that we now have a consistent approach which ensures that energies are channelled in the right direction at the same time.

Over the past four weeks I was able to observe the situation on location, and found that people worked well together. There is the political aspect, and daily life. The coordination among our representatives is appreciated by the people in Tanzania and in other African countries.

[*English*]

Senator Prud'homme: You touched on a point, Mr. Greenhill.

[*Translation*]

You said that we should not worry about things in the field. Of course, my problem involves the upper echelons, and not the work that is actually done on location.

The Chairman: We are going to let Mr. McRae answer the question. Our witnesses, however, cannot answer questions that are addressed to ministers, since they are not ministers.

Mr. McRae: Mr. Greenhill described things well when he spoke of what transpires at the ministerial level. We now have several forums to promote coordination and consistency. Among others, we have the new committee on global affairs that allows

J'ai écouté attentivement vos prédécesseurs et les intervenants de l'ACDI qui sont venus témoigner et j'ai senti un certain malaise. Lorsqu'on veut décider, on tranche la question. Toutefois, s'il y a beaucoup de consultation, trop d'impondérables compliquent votre vie.

Comment pouvez-vous vous entendre sur des décisions immédiates lorsque vous avez deux ministres responsables, et dans certains secteurs deux ministres et demi, qui doivent concilier la politique extérieure énoncée par le Canada. Vous avez toujours mon admiration.

[*Traduction*]

Le président : Je ne vois pas comment le témoin peut répondre à cette question.

Le sénateur Prud'homme : Il pourrait me dire comment la gestion se fait dans ce nouveau contexte.

[*Français*]

M. Greenhill : Ma réponse se divise en deux volets. Pour ce qui est du volet structurel, comme mon collègue vient de le souligner, trois ministres sont en poste depuis au moins 15 ans. Nous avons le ministre du Développement, le ministre des Affaires étrangères et le ministre du Commerce international. Ce défi de coordination date donc de longtemps.

Il existe toutefois certaines questions fondamentales pour lesquelles il faut prendre des décisions politiques. Je reviens de l'Afrique et je puis vous dire que sur le terrain, comme par exemple en Tanzanie, on travaille étroitement. Les gens travaillent dans le même établissement et peuvent se voir de façon quotidienne. L'avantage de l'IPS est qu'il existe une cohérence dans l'approche. Ceci permet de s'assurer que les énergies sont canalisées dans la bonne direction et en même temps.

Au cours des quatre dernières semaines où j'ai pu observer la situation sur place, j'ai trouvé que les gens travaillent bien ensemble. Il y a l'aspect politique et le quotidien. La coordination entre nos intervenants est appréciée par les gens de la Tanzanie et des autres pays d'Afrique.

[*Traduction*]

Le sénateur Prud'homme : Vous marquez un point, monsieur Greenhill.

[*Français*]

Vous avez dit que sur le terrain il ne faut pas s'inquiéter. Évidemment, mon problème se situe dans les échelons supérieurs et non sur le terrain.

Le président : Nous allons laisser M. McRae répondre à la question. Nos témoins ne peuvent toutefois pas répondre aux questions qui s'adressent aux ministres puisqu'ils ne sont pas ministres.

M. McRae : Monsieur Greenhill a bien décrit les choses au niveau du ministre. Nous avons maintenant plusieurs forums de coordination et de cohérence. Nous avons entre autres le nouveau Comité des affaires globales qui permet au ministre d'avoir des

the minister to have discussions on integration and coordination. The government took certain decisions in that regard to bolster the importance of consistency.

The international policy review is an important step that aims to put in place a framework for all of Canada's international policies. That framework involves not only the policy of our four departments but also of the other departments that deal with important international issues. This was but a first step to broach that problem. The political framework in Ottawa will add to this important consistency.

As Mr. Greenhill indicated, cooperation in the field is always excellent. The role of our mission chiefs is key to that success. That coherence remains a very important challenge for us. However, in the context of the international policy review, certain efforts were deployed to attain a greater consistency in general.

Mr. Wilson: The trade portfolio has existed since 1890. The first one to hold the minister's position was indeed Senator Bull. The portfolio thus existed long before the creation of the Department of Foreign Affairs.

Indeed, the politicians are well aware of this change and have been for a long time. I in fact had the pleasure and the honour of working in close cooperation with Minister Pettigrew for a five-year period before he went to Foreign Affairs and International Trade. We can thus be certain that the Minister of Foreign Affairs is well acquainted with the world of trade.

The problem is that the world is no longer contained in tidy little compartments. There are several opposing schools of thought when it comes to principles. Our work consists in ensuring that in practice, conflicts are defused or at least do not become more serious. As a matter of principle, no one wants to choose prosperity in all circumstances rather than security or some other general goal. This is not a choice we can ask Canadians or the government to make.

We public servants always have a passion for details. Tiny details make up the fabric of daily life.

[English]

Senator Prud'homme: My agony comes from my 41 years in Parliament. I have seen many changes. I will give you an example. It is a very dangerous one, of course. I immensely opposed the creation of CSIS in 1984. I had a long discussion with Mr. Trudeau, and I felt we should modernize and bring the RCMP up to date. I am supposed to be a fan of the RCMP. That is another story.

I felt that by diluting authority, you create conflict. I look at the example in the United States, where they have discovered that there were too many directions taken in security matters. Now they are coming back under one umbrella where everyone must work, but there is still someone who gives direction.

That is why I am so involved in this issue. I will not solve anything and I have never exercised power, but I follow this issue very closely. I am a fan of foreign affairs and of having good trade

discussions sur l'intégration et la coordination. Le gouvernement a donc pris certaines décisions à cet égard pour renforcer l'importance de la cohérence.

La revue de la politique internationale est un pas important pour la mise en place d'un encadrement de toute la politique internationale du Canada. Cet encadrement touche non seulement la politique de nos quatre ministères mais aussi des autres ministères qui traitent d'enjeux internationaux importants. Ce n'est qu'un premier pas pour aborder ce problème. L'encadrement politique à Ottawa va ajouter à cette importante cohérence.

Comme M. Greenhill l'a indiqué, la coopération sur le terrain est toujours excellente. Le rôle de nos chefs de mission est la clé de ce succès. Cette cohérence demeure un défi très important pour nous. Toutefois, dans la revue de la politique internationale, on a déployé certains efforts vers une plus grande cohérence en général.

M. Wilson : Le portefeuille du commerce existe depuis 1890. Le premier titulaire était d'ailleurs le sénateur Bull. Ce portefeuille existait donc bien avant la création du ministère des Affaires extérieures.

Les instances politiques connaissent, de longue date, cette bifurcation. D'ailleurs, j'ai eu le plaisir et l'honneur de travailler étroitement avec le ministre Pettigrew pendant cinq ans, avant qu'il ne passe au ministère des Affaires étrangères et du commerce international. Nous pouvons donc être certain que le ministre des Affaires étrangères s'y connaît en matière de commerce.

Le problème réside au fait que le monde n'est plus contenu. Il existe, sur le plan des principes, plusieurs oppositions. Notre travail consiste à nous assurer que, dans les faits, les conflits se dissipent, ou du moins ne s'aggravent pas. Pour une question de principe, personne ne voudra choisir, d'ores et déjà, en toute circonstance, la prospérité plutôt que la sécurité ou quelque chose d'ordre général. Ce n'est pas un choix qu'on peut poser aux Canadiens ou au gouvernement.

Nous, fonctionnaires, avons toujours la passion des détails. Les menus détails sont l'étoffe de tous les jours.

[Traduction]

Le sénateur Prud'homme : Mon agonie vient de mes 41 années au Parlement. J'ai vu beaucoup de changements. Je vais vous donner un exemple. C'est un exemple très dangereux, bien sûr. Je me suis éminemment opposé à la création du SCRS en 1984. J'ai eu une longue discussion avec M. Trudeau, et je pensais que nous devions moderniser et actualiser la GRC. Je suis supposé être un fan de la GRC. C'est une autre histoire.

Je pensais qu'en diluant le pouvoir, on crée des conflits. Prenons l'exemple des États-Unis, où on a découvert qu'il y avait trop de directives différentes en matière de sécurité. Maintenant, ils reviennent à une seule gouverne sous laquelle tout le monde doit travailler, mais il y a toujours quelqu'un qui donne les directives.

C'est pourquoi j'ai cette question tellement à cœur. Je ne vais rien résoudre et je n'ai jamais exercé le pouvoir, mais je suis cette question de très près. Je suis un partisan des affaires étrangères et

with the United States. Without your sensitivity in CIDA, it would not be worth calling ourselves Canadians. I try to be positive, even if I look negative. I want to have a boss who forces people to work together. I know you cannot say it, but I know there is friction. My job, as an old man on his way out, will be to smooth things out as much as possible so that there is no friction. As soon as you have authority, you have power and you have division. Let us hope that what is going on, even though part of Parliament says no, will be successful and you can work the three together.

[Translation]

Senator Robichaud: You talked quite a bit about consistency with regard to our approach. This new consistency you are talking about, could it have an influence or an effect on our representations before the World Trade Organization? It is said that the next round of negotiations in Doha will be very important for developing African countries.

Could it also have an influence on our representations at the World Bank? We want to reduce poverty, and the World Bank, through the policies it has put in place, as well as the International Monetary Fund, do not always sing from the same hymnbook, or may have had commendable objectives which did not produce the expected results in poor countries; and we want to reduce that poverty.

Will that consistency give us more influence over these international institutions, which in some cases are in fact blocking the fight against poverty in Africa?

Mr. Greenhill: This is a fundamental question. I will begin answering you and I will ask Mr. Wilson to add his own comments.

Clearly, if you take the negotiations in Doha, we must take into account the importance of developing countries. As I mentioned earlier, we have a CIDA representative, who with the international trade team in Geneva ensures in a structural and ongoing way that we adopt a consistent approach which takes into account the needs of developing countries.

As for the World Bank, the Minister of Finance represents Canada, but CIDA is very involved in that organization. If I remember correctly, I am the alternative; I am there to ensure that in practice, in that case as well, development perspectives are indeed integrated into the whole picture.

I must say that our executive director over there is now Marcel Massé, who was president of CIDA twice in the past. I can thus assure you that the progressive points of view on development are well communicated at the World Bank.

I would invite Mr. Wilson to add his comments.

j'appuie le bon commerce avec les États-Unis. Sans votre sensibilité à l'ACDI, il ne vaudrait pas la peine de nous appeler Canadiens. J'essaie d'être positif, même si j'ai l'air négatif. Je veux qu'il y ait un patron qui force les gens à travailler ensemble. Je sais que vous ne pouvez pas le dire, mais je sais qu'il y a des frictions. Mon travail, en tant que vieillard sur le pas de la porte, sera d'essayer de huiler l'engrenage le plus possible pour qu'il n'y ait plus de friction. Dès qu'on acquiert des pouvoirs, on acquiert de la puissance et on crée des divisions. Espérons que la structure actuelle, même si une partie du Parlement y a dit non, portera fruit et que vous pourrez travailler ensemble, tous les trois.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Vous avez beaucoup parlé de cohérence par rapport à notre approche. Est-ce que cette nouvelle cohérence dont vous parlez pourrait avoir une influence ou une incidence sur nos interventions auprès de l'Organisation mondiale du commerce? On dit que les prochaines rondes de négociations de Doha sont très importantes pour les pays d'Afrique en voie de développement.

Cela aura-t-il également une influence concernant nos interventions auprès de la Banque mondiale? Nous voulons réduire la pauvreté et la Banque mondiale, par des politiques qu'ils ont mises en place, ainsi que le Fonds monétaire international, n'allait pas tout le temps dans la même direction ou avaient peut-être des objectifs louables mais qui ne donnaient pas les résultats auxquels on pouvait s'attendre lorsqu'on parle des pays pauvres et que l'on veut réduire cette pauvreté.

Cette cohérence nous donnera-t-elle plus d'influence auprès de ces institutions internationales qui, dans certains cas, forment un blocage à la lutte contre la pauvreté en Afrique?

M. Greenhill : C'est une question fondamentale. Je vais commencer à vous répondre et j'inviterai M. Wilson à ajouter ses commentaires.

Clairement, si l'on prend Doha, nous devons tenir compte de l'importance des pays en voie de développement. Comme je l'ai mentionné auparavant, nous avons un membre de l'ACDI qui, avec l'équipe de commerce international à Genève, s'assure d'une façon structurelle et continue, pour que nous adoptions une approche cohérente tenant compte des besoins des pays en voie de développement.

Concernant la Banque mondiale de commerce, c'est le ministre des Finances qui représente le Canada, mais l'ACDI est très impliquée dans l'organisation. Si je me souviens bien, l'alternative est moi, qui suis là pour assurer que, effectivement, dans ce cas aussi, les perspectives de développement sont bien prises en main.

Je dois noter que notre directeur exécutif là-bas est maintenant Marcel Massé qui a déjà été, à deux reprises, le président de l'ACDI. Je peux donc vous assurer que les points de vue progressistes de développement sont bien communiqués par l'entremise des gens de la Banque mondiale.

J'invite M. Wilson à ajouter ses commentaires.

Mr. Wilson: Indeed, consistency is the watchword at the WTO and in several UN organizations involved in international development. There is not a single organization, however, that has all of the tools that are needed to bring everything together.

Internationally speaking, the spearhead for this consistency objective is the program which deals with the needs of the poorest countries, the less developed countries. The integrated framework which groups the WTO and other institutions is a Canadian initiative which goes back to the 1990s.

I would point to trade and development as an area where internal consistency was already the hallmark of Canadian government activity. This means that we are already influential in a practical way and have been from the beginning, that is to say the 1990s, and continue to be in the various forums involving the negotiations in the Doha round. This is done through an interdepartmental process; without going into detail, I can say that there are at least six major players, and that CIDA is one of them; there is Agriculture and Agri-Food Canada, Foreign Affairs, the Department of Finance and the Department of Industry. All of this helps to harmonize our approaches, both domestically and internationally.

This coherence translates not only into a consistency in international access but also results in a consistent follow-up domestically. This is how we have been able to achieve concrete gains with regard to exportation rights for less developed countries and, for instance, to gain access to essential medications for poorer countries.

For the rest, negotiations are ongoing. But I can say that this type of consistency ensures that Canada is well respected and is indeed the leader in these negotiations.

[English]

Mr. Greenhill: I want to note how important the point you made was in terms of the coherent approach, and I want to bring your attention to an analysis done every year by the Centre for Global Development. Together with a magazine called *International Policy Options*, they do a study once a year on development effectiveness. They take into account not only the ODA, or official development assistance, that each country provides but also their trade policies, their immigration policies and their contribution to international peacekeeping to provide a secure environment for people to carry out their lives. They try to, in a very structured way, come up with a composite rating.

On the issues of both immigration and trade, Canada scores very high. In the recent publication that you may have seen on Canada's contribution to the G8 action plan, one of the points noted is the progress made not only on the debt relief but also in the virtual elimination of tariff barriers and the significant reduction of non-tariff barriers for the poorest countries to have access to Canadian markets. That was a development that occurred over the last few years, where International Trade made a great contribution to developing countries in some ways at least as important as the role we would be doing regularly.

M. Wilson : En effet, la cohérence est le mot d'ordre de l'OMC et de plusieurs des institutions onusiennes qui visent le développement mondial. Il n'y a pas une seule instance qui possède tous les éléments qui puissent rassembler.

Le chef de file dans cette cohérence à l'échelle internationale est le programme qui vise les besoins des pays les plus démunis, les pays les moins avancés. Le cadre intégré qui regroupe l'OMC et d'autres institutions est une initiative canadienne qui remonte aux années 1990.

S'il y a un endroit où la cohérence interne existait déjà dans les faits au gouvernement du Canada, je peux afficher le commerce et développement. Il en résulte que nous sommes effectivement influents, et ce non seulement au début, c'est-à-dire dans les années 90, mais aujourd'hui toujours dans les divers éléments des négociations de la ronde de Doha. Ceci se fait par un processus interministériel; sans entrer dans le détail je peux dire qu'il y a au moins six grands joueurs, dont l'ACDI; Agriculture et Agroalimentaire Canada; Affaires étrangères Canada; Finances Canada et Industrie Canada. Tout cela sert à harmoniser nos approches, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du pays.

Il en résulte que cette cohérence se traduit non seulement par une cohérence d'accès international mais aussi de suivi à l'interne. Voilà pourquoi nous avons pu réaliser des gains concrets en vue des intérêts d'exportation des pays les moins avancés, et, par exemple, en vue de l'accès des pays démunis aux médicaments essentiels.

Pour le reste, c'est une négociation en cours. Mais je peux dire que ce genre de cohérence assure que le Canada est bien respecté et est chef de file dans ces négociations.

[Traduction]

M. Greenhill : Je tiens à souligner l'importance de votre argument sur la cohérence de l'approche, et je tiens à porter à votre attention une analyse effectuée chaque année par le Centre for Global Development. Avec les gens d'une revue nommée *International Policy Options*, ils effectuent une étude chaque année sur l'efficacité du développement. Ils tiennent compte non seulement de l'APD, soit de l'Aide publique au développement que chaque pays offre, mais aussi de leurs politiques commerciales, d'immigration et de leur contribution au maintien de la paix dans le monde pour que les gens puissent vivre leur vie dans un environnement de sécurité. De façon très structurée, ils essaient d'établir un indice composé.

En matière d'immigration et de commerce, le Canada fait très bonne figure. Dans la publication que vous avez peut-être vue sur la contribution du Canada au plan d'action du G8, on fait remarquer le progrès réalisé non seulement pour l'allègement de la dette, mais aussi pour la quasi-élimination des barrières tarifaires et la réduction importante des barrières non tarifaires imposées aux pays les plus pauvres qui veulent accéder aux marchés canadiens. C'est une avancée qui remonte à quelques années, qui montre que Commerce international a contribué grandement au développement de pays d'une façon au moins aussi importante que le rôle qui nous incombe tous les jours.

The Chairman: I read much of the international policy review, and I thought, given the difficulties of coming up with this kind of thing, that it was pretty good. Who would have thought in the year 2000 that someone would blow up the World Trade Center the following year? It is very difficult to predict international events.

I am looking at the commerce section, and I am curious about this free trade area of the Americas, which seems to be like that famous bad penny. It just keeps turning up. Having spent many years of my life in the Spanish-speaking countries, and I still go there frequently, I keep wondering just what is this free trade agreement of the Americas. I go back to 1961 when they had the Alliance for Progress. I still recall the fading signs for that. Then there was the Caribbean Basin Initiative, and this, that and the other thing. Is this really a live animal?

Mr. Wilson: The recent history of this agreement is that it is the single most important initiative under the Summit of the Americas process, or at least that was the conception in Santiago where it was launched. It comes down to the kinds of problems you get into when something really is real, and it will affect interests.

The co-chairs, the United States and Brazil, are still trying to sort out their difficulties or, to put it more bluntly, their conflicting visions of what the free trade area of the Americas should be.

We have moved from the highly ambitious, economic integrationist model whose underlying objective was, above all, political stability, reinforcement of democracy, and the provision of economic viable alternatives to the drug trade, for example. That model has been beaten back, not by the United States or Canada as much as it has by Brazil and some other countries.

It is not for me to judge whether they were right in guessing that they would never be able to get the kinds of concessions out of the United States and Canada in areas such as sugar or poultry that they thought would make this exercise worthwhile. Until we get over that hurdle, the process is certainly stalled.

At this stage, however, the Doha development agenda may, in fact, unblock it. If that relaunches the impetus and allows governments in all parts of the Americas to find the political support to take the calculated risk that is a commitment to trade liberalization, as opposed to unilateral trade liberalization, then I would not be surprised if the FTAA process did not relaunch.

In some respects, this process has gone on so long that the real word has moved ahead and it is not waiting. The investment flows, the trade flows, and exchanges of people are already happening. I suppose there may come a point where we all declare success and go home.

The Chairman: Thank you very much. What you just stated conforms with some of my own impressions.

Le président : J'ai lu une bonne partie de l'analyse de politique internationale et je me suis dit que malgré les difficultés d'en arriver à ce type d'analyse, elle était assez bonne. Qui aurait cru en l'an 2000 que quelqu'un allait faire s'écrouler le World Trade Center l'année suivante? Il est très difficile de prévoir les événements internationaux.

Je regarde la partie sur le commerce et je m'interroge sur cette zone de libre-échange des Amériques, qui a tout l'air de remâché. C'est toujours la même rengaine. J'ai passé beaucoup d'années dans les pays hispanophones et j'y vais encore souvent. Je me demande en quoi consiste vraiment l'accord de libre-échange des Amériques. Je repense à 1961, où il y a eu l'Alliance pour le progrès. Je me rappelle encore de ses signes de déclin. Ensuite, il y a eu l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes, puis ceci et cela et cetera. Est-ce vraiment réel?

M. Wilson : Dans l'histoire récente de cet accord, c'est l'initiative la plus importante entreprise dans le cadre du Sommet des Amériques, ou du moins était-ce la perception à Santiago, lorsqu'elle a été lancée. C'est le type de problème qui se présente lorsqu'une chose se concrétise et qu'elle touche des intérêts.

Les coprésidents, les États-Unis et le Brésil, essaient toujours de surmonter leurs difficultés ou pour être plus franc, leurs visions divergentes de ce que la zone de libre-échange des Amériques devrait être.

Nous sommes loin du modèle d'intégration économique hautement ambitieux dont l'objectif sous-jacent était, par-dessus tout, la stabilité politique, le renforcement de la démocratie et la création de solutions de rechange économiques viables au commerce de la drogue, par exemple. Ce modèle a été repoussé, non pas par les États-Unis ou le Canada tant que par le Brésil et quelques autres pays.

Il ne me revient pas de juger s'ils ont eu raison de deviner qu'ils n'obtiendraient jamais les concessions qu'ils voulaient des États-Unis et du Canada dans des secteurs comme le sucre ou la volaille, ce qui aurait justifié l'exercice à leurs yeux. Tant que nous n'aurons pas surmonté cet obstacle, le processus continuera de stagner.

À ce stade-ci, cependant, le programme de développement de Doha pourrait en fait faire débloquer les choses. S'il relance les discussions et permet aux gouvernements de toutes les parties des Amériques de trouver l'appui politique nécessaire pour prendre le risque calculé d'un engagement envers la libéralisation du commerce plutôt qu'une libéralisation unilatérale du commerce, alors je ne serais pas surpris que le processus de la ZLÉA meure de sa belle mort.

À certains égards, cette idée est sur la table depuis tellement longtemps que le vrai monde a évolué et qu'il n'attend plus. Les investissements vont bon train, le commerce va bon train et il y a déjà des échanges de personnes. Je suppose que nous pourrions en arriver à tous déclarer que nous avons réussi à rentrer chez-nous.

Le président : Merci beaucoup. Ce que vous venez de dire correspond à certaines de mes impressions personnelles.

Honourable senators, I want to thank our witnesses on your behalf. They have made a very interesting presentation to us. This is the first meeting on the policy review. It is pretty hot outside, so I want to thank everyone, including the senators, for coming. We have consistently had a good turnout at the committee, and I think everyone should be complimented.

The committee adjourned.

Honorables sénateurs, je tiens à remercier nos témoins en votre nom. Ils nous ont présenté un exposé très intéressant. C'est notre première séance sur l'examen de la politique. Il fait très chaud dehors, donc je tiens à remercier tout le monde, y compris les sénateurs, d'être venus. Nous avons toujours un bon taux de participation au comité, et je pense qu'il faut féliciter tout le monde pour cela.

La séance est levée.



Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid
Lettermail

Poste-payé
Poste-lettre

1782711
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES:

Tuesday, June 28, 2005

Canadian Heritage:

Eileen Sarkar, Assistant Deputy Minister, Citizenship and Heritage;
Lyn Elliot Sherwood, Executive Director, Heritage Group;
Kathy Zedde, Senior Policy Advisor, Heritage Policy;

Jean-François Bonin, Legal Counsel.

Department of Justice Canada:

Christopher Ram, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Wednesday, June 29, 2005

Department of Foreign Affairs and International Trade (Foreign Affairs):

Robert McRae, Director General, Policy Planning Secretariat.

Canadian International Development Agency:

Robert Greenhill, President.

Department of Foreign Affairs and International Trade (International Trade):

Randle Wilson, Acting Assistant Deputy Minister for Communications, Strategic Policy and Corporate Planning.

TÉMOINS :

Le mardi 28 juin 2005

Patrimoine canadien :

Eileen Sarkar, sous-ministre adjointe, Citoyenneté et patrimoine;
Lyn Elliot Sherwood, directrice exécutive, Groupe du patrimoine;
Kathy Zedde, analyste principale de politique, Politiques du patrimoine;

Jean-François Bonin, conseiller juridique.

Ministère de la Justice Canada :

Christopher Ram, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal.

Le mercredi 29 juin 2005

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce International (Affaires étrangères) :

Robert McRae, directeur général, Secrétariat de la planification des politiques.

Agence canadienne de développement international :

Robert Greenhill, président.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Commerce international) :

Randle Wilson, sous-ministre adjoint par intérim. Communications, Politique stratégique et planification générale.