SENATE SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18-19

Proceedings of the Standing Senate Committee on

FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

Chair:
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Thursday, June 20, 2019 (in camera)

Issue No. 67

Fifty-sixth meeting:

Study on foreign relations and international trade generally

INCLUDING:
THE TWENTY-SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE

(*Cultural Diplomacy at the Front Stage of Canada's Foreign Policy*)

THE TWENTY-SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE

(*Safety and Security for Global Affairs Canada Employees and Canadians Abroad*)

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018-2019

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Présidente :
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le jeudi 20 juin 2019 (à huis clos)

Fascicule nº 67

Cinquante-sixième réunion :

Étude sur les relations étrangères et le commerce international en général

Y COMPRIS :
LE VINGT-SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(*La diplomatie culturelle à l'avant-scène de la politique étrangère du Canada*)

LE VINGT-SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(*La sûreté et la sécurité des employés d'Affaires mondiales Canada et des Canadiens à l'étranger*)

54917

STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Paul J. Massicotte, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Ataullahjan
Boehm
Bovey
Cordy
Coyle
Dawson
* Day
(or Mercer)
Dean
Greene
* Harder, P.C.
(or Bellemare)
(or Mitchell)
Housakos
Ngo
Saint-Germain
* Smith
(or Martin)
* Woo
(or Saint-Germain)

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the orders of the Senate of November 7, 2017 and of November 20, 2018, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Dean replaced the Honourable Senator Lankin, P.C. (*June 19, 2019*).

The Honourable Senator Lankin, P.C., replaced the Honourable Senator Dean (*June 19, 2019*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-président : L'honorable Paul J. Massicotte

et

Les honorables sénateurs :

Ataullahjan
Boehm
Bovey
Cordy
Coyle
Dawson
* Day
(ou Mercer)
Dean
Greene
* Harder, C.P.
(ou Bellemare)
(ou Mitchell)
Housakos
Ngo
Saint-Germain
* Smith
(ou Martin)
* Woo
(ou Saint-Germain)

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et aux ordres adoptés par le Sénat le 7 novembre 2017 et le 20 novembre 2018, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Dean a remplacé l'honorable sénatrice Lankin, C.P. (*le 19 juin 2019*).

L'honorable sénatrice Lankin, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Dean (*le 19 juin 2019*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet : http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 20, 2019
(144)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met in camera this day at 10:32 a.m., in room C128, Senate of Canada Building, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Boehm, Bovey, Cordy, Coyle, Dawson, Dean, Greene, Massicotte and Saint-Germain (10).

In attendance: Pascal Tremblay and Billy Joe Siekierski, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Stav Nitka, Communications Officer, Senate Communications Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, January 27, 2016, the committee continued its study on foreign relations and international trade generally. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

The chair made a statement.

It was agreed:

> That senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera portion of today's meeting; and
>
> That the committee allow the transcription of the in camera portion of today's meeting, that one copy be kept with the clerk of the committee for consultation by committee members present or by the committee analysts; and that the transcripts be destroyed by the clerk when authorized to do so by the Subcommitee on Agenda and Procedure, but no later than at the end of this parliamentary session.

After debate, it was agreed:

> That the draft report be adopted; and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final version of the report, taking into consideration this meeting's discussions, with any necessary editorial, grammatical and translation changes required; and that the steering committee be empowered to make decisions on behalf of the committee to publicize the report with the support of the Senate Communications Directorate, including determining the appropriate timing for tabling the report.

At 11:01 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 20 juin 2019
(144)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit à huis clos aujourd'hui, à 10 h 32, dans la pièce C128 de l'édifice du Sénat du Canada, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Boehm, Bovey, Cordy, Coyle, Dawson, Dean, Greene, Massicotte et Saint-Germain (10).

Également présents : Pascal Tremblay et Billy Joe Siekierski, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Stav Nitka, agent de communications, Direction des communications du Sénat.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 janvier 2016, le comité poursuit son étude sur les relations étrangères et le commerce international en général. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

La présidente fait une déclaration.

Il est convenu :

> Que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce durant la partie de la réunion tenue à huis clos;
>
> Que le comité permette la transcription des parties de la réunion qui se tiennent à huis clos, qu'une copie en soit conservée au bureau de la greffière pour consultation par les membres du comité présents ou les analystes du comité; et qu'elle soit détruite par la greffière lorsque le Sous-comité du programme et de la procédure l'autorisera à le faire, mais au plus tard à la fin de la session parlementaire.

Après débat, il est convenu :

> Que l'ébauche du rapport soit adoptée; que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version définitive du rapport en tenant compte des discussions d'aujourd'hui et en y apportant tout changement jugé nécessaire, que ce soit au niveau de la forme, de la grammaire ou de la traduction; et que le comité directeur soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité concernant l'annonce de la publication du rapport avec l'appui de la Direction des communications du Sénat, ce qui comprend la détermination du moment approprié pour le dépôt du rapport.

À 11 h 1, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marie-Eve Belzile

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 11, 2019

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade has the honour to table its

TWENTY-SIXTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, October 26, 2017 to study the impact and utilization of Canadian culture and arts in Canadian foreign policy and diplomacy, and other related matters, now tables its final report entitled *Cultural Diplomacy at the Front Stage of Canada's Foreign Policy*.

Respectfully submitted,

Thursday, June 20, 2019

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade has the honour to table its

TWENTY-SEVENTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, January 27, 2016 to study foreign relations and international trade generally, now tables its sixth interim report entitled *Safety and Security for Global Affairs Canada Employees and Canadians Abroad*.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 11 juin 2019

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international a l'honneur de déposer son

VINGT-SIXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 26 octobre 2017 à étudier l'impact de la culture et des arts canadiens sur la politique étrangère et la diplomatie du Canada ainsi que leur utilisation dans ces domaines, et d'autres questions connexes, dépose maintenant son rapport final intitulé *La diplomatie culturelle à l'avant-scène de la politique étrangère du Canada*.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 20 juin 2019

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international a l'honneur de déposer son

VINGT-SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 27 janvier 2016 à étudier les relations étrangères et le commerce international en général, dépose maintenant son sixième rapport intérimaire intitulé *La sûreté et la sécurité des employés d'Affaires mondiales Canada et des Canadiens à l'étranger*.

Respectueusement soumis,

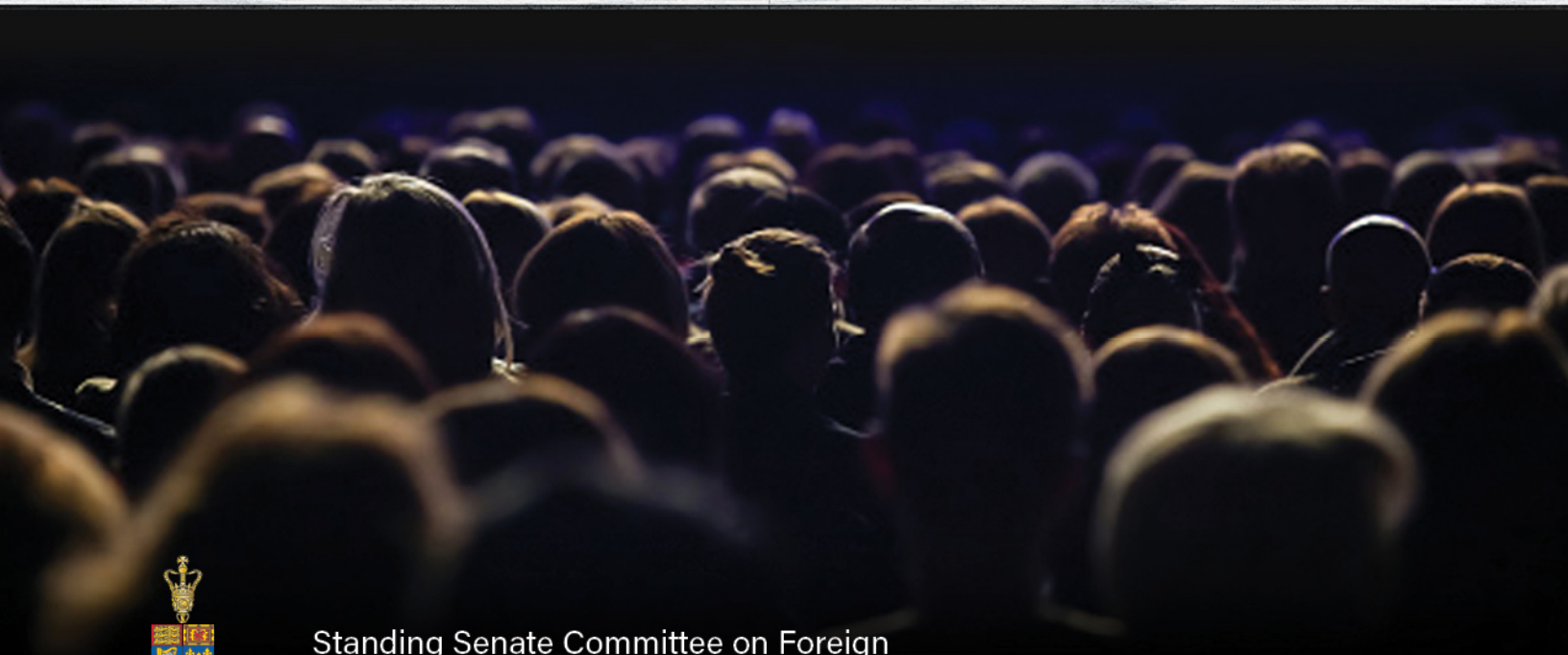
La présidente,

A. RAYNELL ANDREYCHUK

Chair

Cultural Diplomacy

AT THE FRONT STAGE OF CANADA'S FOREIGN POLICY



Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade

SENATE | SÉNAT
CANADA

JUNE 2019

SENATE | SÉNAT
CANADA

For more information please contact us:
by email: AEFA@sen.parl.gc.ca
by mail: The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade
Senate, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0A4
This report can be downloaded at: https://sencanada.ca/en/committees/aefa
The Senate is on Twitter: @SenateCA,
follow the committee using the hashtag #AEFA

Ce rapport est également offert en français

TABLE OF CONTENTS

TABLE OF CONTENTS 3
ACKNOWLEDGMENTS 5
COMMITTEE MEMBERSHIP 7
The Honourable Senators 7
ORDER OF REFERENCE 9
EXECUTIVE SUMMARY 13
LIST OF RECOMMENDATIONS 17
LIST OF ACRONYMS 19
INTRODUCTION 21
I. CULTURE AND THE ARTS IN CANADIAN FOREIGN POLICY TODAY 26
Defining Cultural Diplomacy 26
The Value of Cultural Diplomacy 27
The Relevance of Cultural Diplomacy to Canada's Foreign Policy 29
Promoting Canada's Brand 31
The Benefits to Canada's Economy 32
Canada's Cultural Diplomacy in Practice 35
Canada's Cultural "Ambassadors" 35
Federal Institutions and Initiatives Involved in Promoting and Disseminating Arts and Culture Internationally 39
The Federal Government's Role in Cultural Diplomacy 41
II. CRITICAL PERSPECTIVES ON FEDERAL CULTURAL DIPLOMACY EFFORTS 44
Undervalued and Outdated 44
Fragmented Responsibilities 48
Insufficient Investment and Support 49
The Consequences 52
III. A STRATEGIC FRAMEWORK FOR CULTURAL DIPLOMACY 56
The Principles of Canada's Cultural Diplomacy 56
Projecting a Modern Image of Canada 57
Identifying Commercial Opportunities 59

Being more People-focused 60
Strengthening International Collaboration 62
Supporting Innovative Approaches and Thinking 64
Ensuring that the Prioritization of Cultural Diplomacy Endures 66
The Structural Foundation of Canada's Cultural Diplomacy 66
Defined Goals and Objectives 67
Sufficient Levels of Investment 68
Improved Collaboration among Governments 70
A Comprehensive Performance Measurement 72
A Unified System to Advance the Strategy 74
Implementing the Strategy 76
Engaging Canada's Diplomatic Network 77
Maximizing Promotional Activities 80
Promoting Canadian Studies Abroad 82
Facilitating Artist Mobility 83
Reducing Fiscal Barriers 84
Prioritizing Countries and Regions 85
Considering the Recognition of the Artist's Resale Rights 86
CONCLUSION 89
Appendix A - Expenditures by federal institutions on creating, promoting and disseminating Canadians arts, culture or heritage internationally, (Actual expenditures), 2016-2017 and 2017-2018 (in $ millions) 91
Appendix B - Domains in the Canadian Framework for Culture Statistics 95
Appendix C - List of Witnesses 97
Appendix D - Briefs 101

ACKNOWLEDGMENTS

Canada's culture and arts are uniquely placed to further international relations and enrich our foreign policy. It was with this understanding that the Standing Senate committee on Foreign Affairs and International Trade (the "committee") undertook to study and better understand the role played by the culture and arts in today's ever changing international environment.

Informed by expert witness testimony, the committee found that the full potential of cultural diplomacy, as a pillar of Canada's foreign policy, has yet to be maximized. The committee held 27 meetings, and heard from more than 64 witnesses representing a wide range of sectors. The committee heard from academics, representatives of the cultural and arts community, international experts, officials and representatives from other countries, as well as Canadian government officials. We are grateful to all of the witnesses for sharing their knowledge and expertise.

I would like to personally acknowledge the commitment, expertise and enthusiasm of all Senators who participated in this study and engaged thoughtfully with the content. As usual, I wish to acknowledge the contributions of the members of the steering committee: Senator Paul Massicotte, Deputy Chair of the committee, Senator Dennis Dawson, member of the sub-committee on agenda and procedure, and former Deputy Chair of the committee, the Honourable Anne Cools.

On behalf of the committee, I would like extend our sincere appreciation to the Senate staff involved in all aspects of the realization of this report. We are grateful to our Library of Parliament analysts, Marion Ménard, Natalie Mychajlyszyn, and Pascal Tremblay, who worked tirelessly to consolidate hours of testimony. Their expertise, professionalism and diligence is reflected in the pages of this report.

A special thank you is extended to Marie-Eve Belzile, Clerk of the committee, along with her staff in the Committee's Directorate. Finally, I wish to extend the committee's appreciation to the Senate Communications team, Senators' staff, as well as our Senate interpreters and translators, all of whom played an important role in the realization of this report.

The committee trusts that the findings and recommendations contained within this report will enable the Government of Canada to place cultural diplomacy as an essential pillar of Canadian foreign policy. In doing so, Canada will be better positioned to meet the challenges of an evolving globalized world.

Senator A. Raynell Andreychuk

Chair of the Committee

COMMITTEE MEMBERSHIP

The Honourable A. Raynell Andreychuk
Chair

The Honourable Paul J. Massicotte
Deputy Chair

The Honourable Senators

Salma Ataullahjan

Peter Boehm

Patricia Bovey

Jane Cordy

Mary Coyle

Dennis Dawson

Tony Dean

Stephen Greene

Leo Housakos

Thanh Hai Ngo

Raymonde Saint-Germain

Ex-officio members of the committee:

The Honourable Senator Peter Harder (or Diane Bellemare)(or Grant Mitchell);
The Honourable Senator Larry Smith (or Yonah Martin);
The Honourable Senator Joseph Day (or Terry Mercer);
The Honourable Senator Yuen Pau Woo (or Raymonde Saint-Germain)

Other Senators who have participated in the study:

The Honourable Anne C. Cools
The Honourable René Cormier
The Honourable Michael MacDonald
The Honourable Yonah Martin
The Honourable Julie Miville-Dechêne
The Honourable Percy Mockler
The Honourable Richard Neufeld
The Honourable Victor Oh
The Honourable Scott Tannas

Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament:

Marion Ménard, Natalie Mychajlyszyn and Pascal Tremblay, Analysts

Senate Committees Directorate:

Marie-Eve Belzile, Clerk of the Committee
Jacqueline Sirois, Administrative Assistant

Senate Communications Directorate:

Stav Nitka, Communications Officer, Committees

ORDER OF REFERENCE

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, October 26, 2017:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Carignan, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade be authorized to examine and report on the impact and utilization of Canadian culture and arts in Canadian foreign policy and diplomacy, and other related matters; and

That the committee submit its final report no later than March 31, 2018, and that it retain all powers necessary to publicize its findings for 180 days after the tabling of the final report.

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

Nicole Proulx

Interim Clerk of the Senate

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, March 22, 2018:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk:

That, notwithstanding the order of the Senate adopted on Thursday, October 26, 2017, the date for the final report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade in relation to its study on the impact and utilization of Canadian culture and arts in Canadian foreign policy and diplomacy, and other related matters, be extended from March 31, 2018 to December 31, 2018.

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

Richard Denis

Interim Clerk of the Senate

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, December 5, 2018:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk:

That, notwithstanding the order of the Senate adopted on Thursday, March 22, 2018, the date for the final report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade in relation to its study on the impact and utilization of Canadian culture and arts in Canadian foreign policy and diplomacy, and other related matters, be extended from December 31, 2018 to April 30, 2019.

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

Richard Denis

Interim Clerk of the Senate

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, March 19, 2019:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk:

That, notwithstanding the order of the Senate adopted on Wednesday, December 5, 2018, the date for the final report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade in relation to its study on the impact and utilization of Canadian culture and arts in Canadian foreign policy and diplomacy, and other related matters, be extended from April 30, 2019 to December 31, 2019.

With leave of the Senate and pursuant to rule 5-10(1), the motion was modified to read as follows:

That, notwithstanding the order of the Senate adopted on Wednesday, December 5, 2018, the date for the final report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade in relation to its study on the impact and utilization of Canadian culture and arts in Canadian foreign policy and diplomacy, and other related matters, be extended from April 30, 2019 to May 31, 2019.

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

Richard Denis

Interim Clerk of the Senate

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, May 28, 2019:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Wells:

That, notwithstanding the order of the Senate adopted on Tuesday, March 19, 2019, the date for the final report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade in relation to its study on the impact and utilization of Canadian culture and arts in Canadian foreign policy and diplomacy, and other related matters, be extended from May 31, 2019 to June 28, 2019.

After debate,

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

Richard Denis

Interim Clerk of the Senate

EXECUTIVE SUMMARY

Arts and culture are foreign policy assets. However, the Canadian government's interest in cultural diplomacy has been inconsistent over the years: initiatives have been undertaken to only then be phased out. Regardless, Canadian artists, writers and cultural organizations have themselves never stopped projecting the country's culture and arts internationally.

This report presents the findings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade on the role Canadian culture and the arts should play in Canada's international relations.

The main conclusion is that cultural diplomacy should be a pillar of Canada's foreign policy.

Countries practice cultural diplomacy for many reasons. Such activities can generate support for a country's foreign policy priorities, improve mutual understanding and people-to-people ties, build trust for subsequent interactions, and advance matters of national interest.

The Committee's study emphasized that a diverse range of Canadian artists have garnered international recognition for the quality of their work and have helped to project a positive image of Canada internationally. However, testimony also indicated that, in the absence of consistent and strategic support from the Canadian government for cultural diplomacy, important opportunities have been missed. This finding can be explained by a number of factors:

- Arts and culture are an undervalued asset of Canadian foreign policy today.
- Federal roles and responsibilities for cultural diplomacy are currently fragmented, thus undermining their effectiveness.
- Federal funding devoted to the promotion of Canada's culture and arts abroad has been insufficient and inconsistent.

The Committee is of the firm belief that the full potential of cultural diplomacy – as a pillar of Canada's foreign policy – has not yet been realized by the Government of Canada. Based on its conviction that the Government of Canada needs to make concerted efforts in this area, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 1

That the Government of Canada develop and implement a comprehensive cultural diplomacy strategy. It should establish the objectives of cultural diplomacy within the context of Canada's foreign policy, articulate roles and responsibilities, and identify the budgetary resources necessary for the strategy's realization.

The Committee also concluded that this cultural diplomacy strategy would benefit from clearly defined principles. The Committee has identified six:

- Projecting a modern image of Canada, including by taking full advantage of Canada's leadership in innovation and creativity in the cultural sector.
- Identifying commercial opportunities for artists and cultural entrepreneurs in international markets.
- Taking a people-centred approach, in leveraging the talent of the artists and creators from across the country, especially emerging and young artists.
- Strengthening international collaboration based on the principle of reciprocity and the exchange of experience.
- Supporting innovative approaches to reflect the new modes of creativity that have resulted from technological advances.
- Ensuring that cultural diplomacy be entrenched as a priority within Canada's foreign – and trade – policy.

In addition to the aforementioned principles, the Committee believes that the cultural and artistic dimensions of Canada's foreign policy need to be enhanced and solidified through sound policy architecture.

A strategic framework for cultural diplomacy should be based on clearly defined goals and objectives. In turn, an ambitious, consistent and predictable level of investment should be attached to the achievement of those goals and objectives over the long term. As such, the Committee believes that the Government of Canada should work with provinces, territories and municipalities to leverage funding and maximize the impact of the federal role. With that objective in mind, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 2

That the Government of Canada explore opportunities for greater and more effective collaboration and coordination with provinces, territories and municipalities in its cultural diplomacy activities.

The Committee also believes strongly in the importance of performance measurement. As such, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 3

That federal departments and Crown corporations involved in cultural diplomacy activities develop performance measurement indicators to monitor and assess both the short-term and long-term results of those activities.

The Committee also determined that coordination of federal actions in the international promotion of Canadian arts and culture needs to improve. The Committee is calling for the development of a system that can enhance the consistency and the coherence of the decision-making process related to cultural diplomacy and that would consolidate government resources which are currently dispersed by and to various stakeholders. Given the fact that Global Affairs Canada (GAC) has the mandate to conduct Canada's international affairs and the associated expertise, the Committee believes that the department and its network of foreign missions should have the lead role in executing Canada's cultural diplomacy strategy. Therefore, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 4

That the Government of Canada designate Global Affairs Canada as the lead department responsible for coordinating and delivering Canada's cultural diplomacy strategy. The roles and responsibilities of other federal departments and agencies involved in the promotion of Canadian arts and culture should be clearly established in the strategic policy framework.

RECOMMENDATION 5

That, two years after the tabling of this report, Global Affairs Canada provide the Committee with a status report on the Government of Canada's cultural diplomacy activities, with emphasis on those activities that supported Canada's foreign policy. The status report should be based on, but not limited to, performance measurement indicators.

A scene from the Canadian Opera Company's production of Semele at the Brooklyn Academy of Music, 2015, photo: Jack Vartoogian/FrontRowPhotos

The Committee is of the view that Canadian diplomatic missions abroad could be a critical tool in the implementation of Canada's cultural diplomacy strategy. Furthermore, with respect to personnel, if it is to be treated as a priority within the Canadian government, cultural diplomacy must be reflected in the rank, training and selection of foreign service officers, as well as in their performance evaluation. Toward those ends, the Committee is recommending:

RECOMMENDATION 6

That Global Affairs Canada enhance the capacity of Canadian missions abroad so that they have the skills, knowledge and tools necessary to support the federal government's cultural diplomacy initiatives.

RECOMMENDATION 7

That Global Affairs Canada provide cultural diplomacy training to its employees, with particular attention on rotational employees posted abroad.

The Committee further believes that showcasing Canadian participation at international events, as well as organizing missions that curate Canada's creative enterprises, are among the promotional activities that could be instrumental in giving effect to Canada's cultural diplomacy strategy. Such activities serve to enhance the "discoverability" and competitiveness of Canada's creative sector, while also creating opportunities for collaboration and engagement with industry leaders and buyers from around the world.

Many witnesses described how digital technologies and social media have transformed the cultural chain of production and have created new spaces for international dialogue. The Committee views new technologies and digital inventiveness as opportunities to amplify people-to-people ties. Acting on this finding will necessitate that greater attention be devoted by the Canadian government to the potential impact of this sector in its foreign policy.

Finally, some witnesses focused on education as an important instrument of cultural diplomacy and diplomacy writ-large. In the past, Canadian studies programs were part of efforts to enhance knowledge and understanding of Canada abroad. The Committee determined that a new and modernized Canadian studies program could expand knowledge about Canada, and Canadian values, around the world. Therefore, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 8

That Global Affairs Canada support the creation of a modernized Canadian Studies program that would contribute to knowledge about Canada in the world.

Overall, the Committee concluded that the work of cultural diplomacy could be carried out in a much more efficient, effective and strategic manner. The Committee's recommendations are therefore intended to ensure that the Government of Canada will invest in cultural diplomacy as an enduring pillar of Canada's foreign policy.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

That the Government of Canada develop and implement a comprehensive cultural diplomacy strategy. It should establish the objectives of cultural diplomacy within the context of Canada's foreign policy, articulate roles and responsibilities, and identify the budgetary resources necessary for the strategy's realization.

Recommendation 2

That the Government of Canada explore opportunities for greater and more effective collaboration and coordination with provinces, territories and municipalities in its cultural diplomacy activities.

Recommendation 3

That federal departments and Crown corporations involved in cultural diplomacy activities develop performance measurement indicators to monitor and assess both the short-term and long-term results of those activities.

Recommendation 4

That the Government of Canada designate Global Affairs Canada as the lead department responsible for coordinating and delivering Canada's cultural diplomacy strategy. The roles and responsibilities of other federal departments and agencies involved in the promotion of Canadian arts and culture should be clearly established in the strategic policy framework.

Recommendation 5

That, two years after the tabling of this report, Global Affairs Canada provide the committee with a status report on the Government of Canada's cultural diplomacy activities, with emphasis on those activities that supported Canada's foreign policy. The status report should be based on, but not limited to, performance measurement indicators.

Recommendation 6

That Global Affairs Canada enhance the capacity of Canadian missions abroad so that they have the skills, knowledge and tools necessary to support the federal government's cultural diplomacy initiatives.

Recommendation 7

That Global Affairs Canada provide cultural diplomacy training to its employees, with particular attention on rotational employees posted abroad.

Recommendation 8

That Global Affairs Canada support the creation of a modernized Canadian Studies program that would contribute to knowledge about Canada in the world.

LIST OF ACRONYMS

AEFA	Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade
ARR	Artist's Resale Rights
CAC	Canadian Arts Coalition
CCA	Canada Council for the Arts
CEO	Chief Executive Officer
CIAIC	Canadian Interactive Alliance
CITF	Commission internationale du théâtre francophone
CMF	Canada Media Fund
DFAIT	Department of Foreign Affairs and International Trade
ESAC	Entertainment Software Association of Canada
FCCF	Fédération culturelle canadienne-française
GAC	Global Affairs Canada
ICCS	International Council for Canadian Studies
IFA	Institute for Foreign Cultural Relations (Germany)
LAC	Library and Archives Canada
MCF	Mission Cultural Fund
NAC	National Arts Centre
NBC	National Ballet of Canada
NFB	National Film Board of Canada
NGC	National Gallery of Canada
NTS	National Theatre School of Canada
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development

OSM	Orchestre symphonique de Montréal
PCH	Department of Canadian Heritage
RIDEAU	Réseau indépendant des diffuseurs d'événements artistiques unis
RWB	Canada's Royal Winnipeg Ballet
SNA	Société Nationale de l'Acadie
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

INTRODUCTION

In furthering its foreign policy, Canada, as other countries, uses its reputation, advantage and assets to enhance its national interest, and to strengthen its state-to-state, regional and international relations. Comprising a range of instruments, a country's culture and arts stand out as having the unique potential to enrich its foreign policy, and to foster people-to-people and country-to-country ties.

Culture and the arts have long played a role in Canada's international relations. Examples of initiatives in the early post-War period include the establishment of Radio Canada International in 1945 and the creation in 1966 of a "Cultural Affairs" division within the department of External Affairs. Subsequent years saw the inclusion in 1995 of culture as the third pillar of Canada's foreign policy and the establishment in 2018 of the Creative Export Canada Program. Cultural diplomacy is, therefore, not a new concept in Canada's international relations; the government has, for many years, attempted to highlight Canadian arts and culture as assets of its foreign policy.

Nevertheless, recognition of the role that cultural diplomacy plays within foreign policy has waxed and waned. The federal government's interest in cultural diplomacy has been inconsistent. Initiatives have been undertaken to only then be phased out with changes in priorities and cuts to program budgets. Regardless of that official approach, Canadian artists, writers and arts groups have themselves never stopped projecting the country's culture and arts internationally. What remains is to better channel and amplify those activities, and to assess their direct and indirect impact through qualitative and quantitative analysis.

For some time, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade (the committee) has sought to further understand – and shine a light on – the role played by culture and the arts in international relations. In reports emerging from the committee's study of relations with various countries, the committee has highlighted the connection between Canada's prosperity and its international profile, drawing attention to opportunities for deeper cultural and people-to-people cooperation. Such issues have also been featured in the committee's study of Canada's commercial relations and free trade agreements with the European Union, the United States and Mexico, and the Asia-Pacific region.

By 2017, it had become clear to the committee that it was time to conduct a stand-alone and comprehensive study on the role Canadian culture and the arts play in Canada's foreign policy. As the first parliamentary endeavour to consider such issues in-depth since the 1994 report by the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Reviewing Canadian Foreign Policy, our committee sought to balance a retrospective analysis of the accomplishments of Canadian artists internationally with an emphatically forward-looking orientation. In doing so, the committee's primary aim was to better understand the advantages accrued through the cultural pillar of Canada's international relations, the shortcomings in current policy that require attention,

and the opportunities available to the Government of Canada to develop and harness Canada's international cultural presence for the sake of its global priorities.[1]

In this report, the committee underscores that many Canadians are already playing an important role in promoting Canada's cultural presence internationally, often with modest or no government support. That said, the committee is of the firm belief that the full potential of cultural diplomacy – as a pillar of Canada's foreign policy – has not yet been realized by the Government of Canada. With that main finding as its anchor point, **the committee is concluding that federal departments involved in cultural diplomacy should adopt a more strategic approach toward cultural diplomacy. A strategic policy framework is required that would entrench clear and coherent objectives and marshal necessary resources, while also identifying the coordinating mechanisms and tools that are needed to meet those objectives and evaluate progress along the way.**

Furthermore, the committee underscores that cultural diplomacy must be a pillar of Canadian foreign policy. A strategic policy framework in furtherance of that pillar could include:

- Canada's brand and social diversity;
- the commercial development of Canada's creative sector;
- the role of digital technology;
- the need to ensure a coherent policy approach backed by a sufficient level of investment, collaboration among different levels of government, and the establishment of measurable goals and objectives;
- the promotion of Canadian Studies abroad; and
- the enhancement of the role played by Canada's diplomatic missions abroad.

By recognizing the importance of arts and culture in Canada's foreign policy, the committee is convinced that such a framework would amplify the reach and impact of those activities to the long-term benefit of Canadians and Canada's international engagement.

This report and its findings are informed by the 27 hearings that took place in Ottawa with more than 64 witnesses, and several written briefs. The committee heard from a range of actors, including government officials, independent analysts, and not-for-profit organizations as well as other forms of cultural institutions, and stakeholders representing the social and regional diversity of Canada's cultural and creative sectors. Of these, the committee heard from emerging and established artists, those engaged in traditional forms of cultural expression, as well as those working on more innovative products and platforms. It also benefitted from the testimony of officials and representatives from other countries who offered their perspectives about the practice of cultural diplomacy today. The committee was encouraged that its choice of study was timely given the positive reception it received from many witnesses.[2] As Jeremy Kinsman, a former Canadian

[1] Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade (AEFA), 42:1, John Ralston Saul, Evidence, September 19, 2018.

[2] Commission internationale du théâtre francophone (CITF), September 20, 2018; Canada Media Fund (CMF), October 17, 2018; British Council Canada, February 15, 2018; Société nationale de l'Acadie (SNA), February 14, 2018; Colin Robertson, November 30, 2017; Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; ArtExpert.ca, May 23, 2018; Canada's Royal Winnipeg Ballet (RWB) , February 8, 2018.

ambassador, remarked, "This topic and how we project ourselves in the world is about us. It's not about somebody else, and we can be decisive."[3]

This report begins with a description of the current state of Canada's approach to cultural diplomacy, including an overview of its value for foreign policy and for Canadian creators. The next section evaluates the effectiveness of Canada's approach to cultural diplomacy and draws on the experiences of other countries in that regard. The final section lays out the committee's recommendations to the Government of Canada with respect to the development of the strategic framework described above.

[3] Jeremy Kinsman, December 13, 2017.

CHAPTER 1

Culture and the Arts in Canadian Foreign Policy TODAY

I. CULTURE AND THE ARTS IN CANADIAN FOREIGN POLICY TODAY

Defining Cultural Diplomacy

Similar to its study of free trade agreements, the committee was challenged by the broad scope of cultural diplomacy as a topic and the numerous directions in which the study could have gone. The task was made more complex by the lack of consensus among stakeholders and observers about basic terms. For instance, any consideration of the use of culture and the arts in foreign relations inevitably draws associations with public diplomacy, soft power, people-to-people connections, and international cultural relations – all of which are at once interrelated concepts and used interchangeably, yet distinct in their emphases.[4] Culture itself touches on a number of disciplines and concepts about the arts, creative design, traditional and non-traditional modes of expression, the influence of technology, heritage, and language, not to mention such inherently subjective topics as values and identity.[5] Added to this complexity are ongoing discussions about what diplomacy and foreign policy entail, which tool is most effective and under what conditions, as well as the meaning of influence and power.

To focus its findings and the efforts of its report, the committee drew from definitions provided by witnesses and settled on the term "cultural diplomacy." In one respect, "[c]ultural diplomacy is

[4] Public diplomacy is typically seen as a complement to or an instrument of traditional diplomacy. It encompasses all the measures used to project a country's values and culture internationally in order to improve its standing among its foreign partners. Public diplomacy encompasses various sectors, including arts and culture, education, science, sport and tourism. Public diplomacy is also closely associated with the notion of "soft power." Joseph Nye, Professor, Kennedy School of Government at Harvard University has defined "soft power" as the ability of a country "to affect others to obtain the outcomes one wants through attraction rather than coercion or payment." See, Joseph S. Nye Jr, "Public Diplomacy and Soft Power," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March 2008, Vol. 616, p. 94. According to Nye, a country bases its soft power primarily on three resources: its culture (in places where it is attractive to others); its political values (when it lives up to them at home and abroad); and its foreign policies (when they are seen as legitimate and having moral authority). See, Joseph S. Nye Jr, *Soft Power: The means to success in world politics*, New York: Public Affairs, 2004, p. 11. For their perspectives on these concepts, see the testimonies of Gaston Barban, December 14, 2017; Canada Council for the Arts (CCA), January 31, 2018; Department of Canadian Heritage (PCH), December 7, 2017; Nicholas Cull, May 30, 2018; Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; Colin Robertson, November 30, 2017; Daryl Copeland, December 14, 2017; CMF, October 17, 2018; Jeremy Kinsman, December 13, 2017.

[5] The concept of culture has many definitions depending on one's perspective. The definition used by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) was developed after the 1982 World Conference on Cultural Policies. It was reaffirmed by UNESCO in November 2001 in the *UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity*. That declaration defined culture as follows: "the whole complex of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features that characterize a society or social group. It includes not only the arts and letters, but also modes of life, the fundamental rights of the human being, value systems, traditions and beliefs." World Conference on Cultural Policies, *Mexico City Declaration on Cultural Policies*, August 6, 1982. For its purposes, Statistics Canada uses the following definition of culture: "Creative artistic activity and the goods and services produced by it, and the preservation of heritage." Statistics Canada, *Conceptual Framework for Culture Statistics 2011*, Catalogue No. 87-542-X, p. 21. Accordingly, it encompasses the following six culture domain categories: heritage and libraries; live performance; visual and applied arts; written and published works; audio-visual and interactive media; and sound recording. Statistics Canada, *Conceptual Framework,* p. 10. For additional witness testimony about culture specifically, see: Adrienne Clarkson, June 7, 2018; Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; Orchestre Métropolitain, June 14, 2018; Daryl Copeland, December 14, 2017; National Theatre School of Canada (NTS), October 3, 2018; John Ralston Saul, September 19, 2018; Nicholas Cull, May 30, 2018.

understood to encompass a range of activities orchestrated by diplomats employing cultural products to advance state interest, for instance, involving art, literature and music."[6] According to another definition cited during the committee's hearings and formulated by former ambassador Cynthia P. Schneider, cultural diplomacy is "the exchange of ideas, information, art and other aspects of culture among nations and their peoples to foster mutual understanding."[7]

Informed by these definitions, the committee established the parameters of its study around its understanding that cultural diplomacy should be a pillar of Canadian foreign policy, particularly in this modern world. The committee is also aware that the term encompasses aspects of soft power, attraction, persuasion and influence, and is therefore consequential for a country's brand or reputation. It is also important to note that the report does not elaborate on Canada's domestic cultural policy, Canadian identity, or the social and health benefits of cultural activities and the arts, topics that are best addressed by other committees endowed with a specific mandate to do so.

The committee also heard during the study that it should not limit its examination of cultural diplomacy to initiatives led by governmental actors. Professor Sarah E.K. Smith of Carleton University suggested that the committee take into account the role of "diverse networks of cultural exchange," for instance artists, students, cultural institutions and non-governmental organizations. According to her, such a stance would allow for the assessment of a wider range of cultural diplomacy activities beyond those supported by state actors, including people-to-people ties.[8]

As such, in its examination of the role culture plays as an aspect of foreign policy, the committee has considered the myriad governmental, cultural, public, private and social groups, networks and individuals involved, including "everything in the performing arts – music, dance, theatre – and the visual arts – painting, cinema, photography, film, digital," as well as their formal and informal endeavours, such as "concerts, performances, exhibits, festivals and screenings, as well as … exchanges."[9]

The Value of Cultural Diplomacy

Countries practice cultural diplomacy for many reasons, which are inherently related to the promotion of national interests. Accordingly, cultural diplomacy is about engaging with as wide an international audience as possible, "beyond the traditional political channels,"[10] in order to improve mutual understanding and trust,[11] generate support for a country's foreign policy priorities, build

[6] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017.
[7] Cynthia P. Schneider, "The Unrealized Potential of Cultural Diplomacy: 'Best Practices' and What Could Be, If Only…," *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, Winter 2009, Vol. 39, No. 4, p. 261. (For other definitions, see the testimony of the following witnesses: Colin Robertson, November 30, 2017; Global Affairs Canada (GAC), December 6, 2017; Daryl Copeland, December 14, 2017; Gaston Barban, December 14, 2017; SNA, February 14, 2018; Nicholas Cull, May 30, 2018.
[8] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017.
[9] Gaston Barban, December 14, 2017.
[10] GAC, December 6, 2017; See also: Sarah E.K. Smith, November 30, 2017.
[11] Nicholas Cull, May 30, 2018; Sarah E.K. Smith, November 30, 2017. For more on the utility of cultural diplomacy regarding "trust", see: United States Department of State, *Cultural Diplomacy: The Linchpin of Public Diplomacy*, September 2005, p. 1.

the foundation for subsequent interactions,[12] "advance matters of mutual national interest,"[13] and, ultimately, strengthen relationships by making them more "authentic."[14]

A 2005 report of the U.S. State Department highlighted cultural diplomacy as an instrument that could counteract the erosion of the country's standing within the international community, noting the importance of using "more than [the U.S.] military and economic might in the shaping of world opinion." The report listed several potential benefits of cultural diplomacy for the United States. Among those, it said that cultural diplomacy helps: "create 'a foundation of trust' with other peoples, which policy makers can build on to reach political, economic, and military agreements"; affirm values countries have in common; "reach influential members of foreign societies, who cannot be reached through traditional embassy functions"; establish a vehicle for rapprochement with countries where diplomatic relations have been strained; and reach out to broad audiences, including young people and non-elites.[15]

Witnesses emphasized similar benefits during the study. For instance, Global Affairs Canada (GAC) underlined that cultural diplomacy is used to "increase people-to-people ties and to generate constructive dialogue between societies," to provide opportunities to interact and build networks with key partners and stakeholders abroad,[16] and "to stimulate exchange."[17] Representatives of the Canada Council for the Arts (CCA), the National Ballet of Canada (NBC), and Coup de coeur francophone, stressed that culture "can convey messages and content that politicians or diplomats cannot convey."[18] Simon Brault, Director and Chief Executive Officer, CCA, remarked that "[m]any countries right now, especially countries enjoying big economic growth, are realizing that they need a presence worldwide to sell their products, and that presence needs to be supported by arts and culture."[19]

The value of cultural diplomacy was also highlighted by witnesses who cited the findings of an Edinburgh University study, Soft Power Today: Measuring the Influences and Effects and one by the British Council, Trust Pays.[20] According to those findings, the higher a country's cultural rank and the more it promotes international cultural engagement, the stronger its influence abroad.

Tonya Williams, Executive Director and President of Reelworld Film Festival, provided a concrete example of cultural diplomacy in action. She noted that "[a] film can expose someone to a culture, a country that they may never see, and that connects them to the whole world and makes others seem less like strangers and more like family."[21] For André Lewis, Canada's Royal Winnipeg Ballet, the arts – including dance – transcend "language and [build] bridges between countries and

[12] SNA, February 14, 2018; Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; Gaston Barban, December 14, 2017.
[13] Canadian Arts Coalition (CAC), April 26, 2018.
[14] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; Jeremy Kinsman, December 13, 2017; GAC, December 6, 2017.
[15] United States Department of State, *Cultural Diplomacy: The Linchpin of Public Diplomacy*, September 2005, p. 1.
[16] GAC, December 6, 2017; Daryl Copeland, December 14, 2017.
[17] GAC, December 6, 2017.
[18] CCA, January 31, 2018; National Ballet of Canada (NBC), February 28, 2018; Coup de cœur francophone, June 14, 2018.
[19] CCA, January 31, 2018.
[20] Nicholas Cull, May 30, 2018.
[21] Reelworld Film Festival, February 14, 2018.

economies." The ballet "bring[s] people together, and through these connections we create new opportunities, collaborations and relationships."[22] Those connections are beyond the political ones that are the focus of traditional forms of diplomacy.

Other witnesses profiled the benefits of cultural diplomacy by emphasizing it in contrast to some of the more negative and worrisome trends in global affairs. Jean R. Dupré, President and Chief Executive Officer (CEO) of Orchestre Métropolitain, said: "At a time when religious, political and environmental issues may divide […], using culture as a lever and a tool of diplomacy makes good sense and is all-important."[23] Brian M. Levine, Executive Director of The Glenn Gould Foundation, echoed this perspective, noting cultural diplomacy's ability "to strengthen ties with allies and trading partners, and to reduce tensions and suspicions with other countries by fostering connections based on our shared humanity — effectively to undermine otherness."[24]

Nevertheless, care must be taken to ensure that government action in this area remains one of facilitation and not one of subordination or control. After all, freedom of expression is at the heart of artistic creation. Simon Brault noted his reservations about using arts and culture as tools "at the service of propaganda."[25]

Indeed, Christopher Walker, Vice President, Studies and Analysis, with the National Endowment for Democracy, underscored that cultural diplomacy can be utilized for different ends. He remarked that some authoritarian regimes are also taking steps within the cultural sphere to "improve their international image."[26] Those regimes "have spent billions of dollars to shape public opinion and perceptions around the world, employing a diverse range of resources that includes cultural activities, educational programs, people-to-people exchanges and the development of media initiatives that have global reach." According to Christopher Walker, those efforts "cannot be divorced from the political values by which [authoritarian regimes] govern at home," and they therefore pose challenges to the integrity of democratic institutions.[27]

The Relevance of Cultural Diplomacy to Canada's Foreign Policy

Culture and the arts can help to advance dialogue with other nations, expand the number of tracks along which nation-to-nation and people-to-people relations can be built, project Canada's image as a tolerant, innovative and open society, promote the country's trade and prosperity, and increase Canada's profile as an active participant in the global community. Cultural diplomacy can also serve to increase Canada's exposure in certain countries by reaching foreign audiences that are not always accessible through traditional diplomatic channels.

---

[22] RWB, February 8, 2018.
[23] Orchestre Métropolitain, June 14, 2018.
[24] The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018.
[25] CCA, January 31, 2018.
[26] National Endowment for Democracy, November 30, 2017.
[27] National Endowment for Democracy, November 30, 2017. For further information and analysis on these points, see National Endowment for Democracy and International Forum for Democratic Studies, *Sharp Power. Rising Authoritarian Influence*, December 2017.

As a former diplomat, Gaston Barban pointed out that arts and culture complement traditional diplomacy in that they prepare "the ground for other forms of international engagement" and the achievement of "our global trade, development and foreign policy objectives."[28] He said that "[w]hether it is helping to project a positive image of our country, build networks of contacts, gain access to important persons and assist with advocating our policies, points of view or values, Canadian art and culture […] play a key role in our diplomatic efforts."[29]

For his part, Kristian Roberts, Partner with Nordicity Group Limited, was particularly explicit about the mutually reinforcing features of culture and diplomacy, noting that "engaging with creators, institutions and governments around the world makes it easier for Canadians and Canadian companies to understand, access and succeed in those markets."[30] He also suggested that cultural diplomacy enhances "Canada's ability to exert soft power in those jurisdictions."[31]

In general, the committee heard that cultural diplomacy can help Canada advance its foreign policy agenda if it is accorded a proper place within that agenda. According to Colin Robertson, Vice President of the Canadian Global Affairs Institute, cultural diplomacy can again be "a vital instrument for advancing Canadian objectives in peace and security, trade and investment, immigration and development."[32] As Former Canadian Ambassador Jeremy Kinsman framed the issue, cultural diplomacy "is a search for influence on behalf of our interests […]." In his view, "[w]e can't achieve our goals internationally unless we have influence."[33]

As the federal government department responsible for the conduct of Canada's international relations, GAC told the committee that "the promotion of Canadian arts and culture serves three main objectives: interaction, advocacy and prosperity." During its testimony, the department underscored that cultural diplomacy is a "powerful tool for advocacy." Artists, authors and creative entrepreneurs "can send powerful messages that are aligned with Canada's core values and policy priorities such as democracy, diversity and inclusion, human rights, gender equality and inclusive prosperity." As such, cultural diplomacy has the capacity to reinforce Canadian positions in key areas, including human rights.[34]

It must also be recognized, however, that the messages expressed in art, borne from free and open societies such as Canada, may sometimes go against the official foreign policy positions of a foreign government or some of the views held by that government's population.

[28] Gaston Barban, December 14, 2017.
[29] Ibid.
[30] Nordicity Group Limited, October 17, 2018.
[31] Ibid.
[32] Colin Robertson, November 30, 2017.
[33] Jeremy Kinsman, December 13, 2017.
[34] GAC, December 6, 2017.

Promoting Canada's Brand

Witnesses emphasized the connection between cultural diplomacy and Canada's global image or brand.[35] In particular, as Christophe Rivet, President of ICOMOS Canada, and Aldo Mazza, Artistic Director of KoSA Music, noted, Canada's brand, as reinforced by cultural diplomacy, goes to the heart of how Canada is perceived, how international interest in Canada is generated, and how that brand influences Canada's foreign policy success.[36] For her part, Christa Dickenson, Chair of Canadian Interactive Alliance (CIAIC), said that "[w]hen Canadian arts and culture stands proudly on the international stage representing Brand Canada at its finest, it provides a shorthand for what it means to be Canadian."[37]

Testimony suggested that, given the international competition that exists in the cultural sphere, building an effective Canadian brand requires a proactive and innovative approach.[38] As Jeremy Kinsman noted, "though we're a vast country in demography and cultural impact, we're still relatively modest. We can't depend, as the United States does, on the market to do our job in projecting Canadian reality."[39] Esther Charron, President of Pôles magnétiques, art et culture, highlighted the potential role of artists in showcasing Canada's brand in other countries, "something that is difficult to achieve through strictly economic products or other things that get lost in the wake of globalization."[40]

Witnesses discussed the nature of Canada's brand and how it could be reflected in cultural diplomacy. Some emphasized the Canadian values and principles that can be conveyed through cultural diplomacy, such as democracy, cooperation, fairness, human rights, gender equality, inclusive prosperity and progressiveness, particularly in the international arena.[41] GAC officials stated:

---

[35] CMF, October 17, 2018; KoSA Music, June 7, 2018; Jana Sterbak, May 31, 2018; Adrienne Clarkson, June 7, 2018; National Arts Centre Foundation (NAC Foundation), September 20, 2018.
[36] ICOMOS Canada, September 27, 2018; KoSA Music, June 7, 2018.
[37] Canadian Interactive Alliance (CIAIC), February 1, 2018.
[38] National Gallery of Canada (NGC), February 14, 2018.
[39] Jeremy Kinsman, December 13, 2017.
[40] Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018.
[41] Nicholas Cull, May 30, 2018; Daryl Copeland, December 14, 2017; CIAIC, February 1, 2018; Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; RWB, February 8, 2018; GAC, December 6, 2017.

> *The arts community reflects many of Canada's characteristics: diversity, creativity, innovation, excellence and boldness. […] Canadian cultural content is one of the best vehicles to showcase our identity to the world, contribute positively to Canada's global image and to advance our national interests.* [42]

For their part, officials from the Department of Canadian Heritage (PCH) underlined that their department has "supported a vision of Canada as being quite diverse, inclusive and innovative in a number of ways[…]." While they may not be asked to "carry a flag around" with them, Canadian artists are "showing Canada in all its diversity."[43]

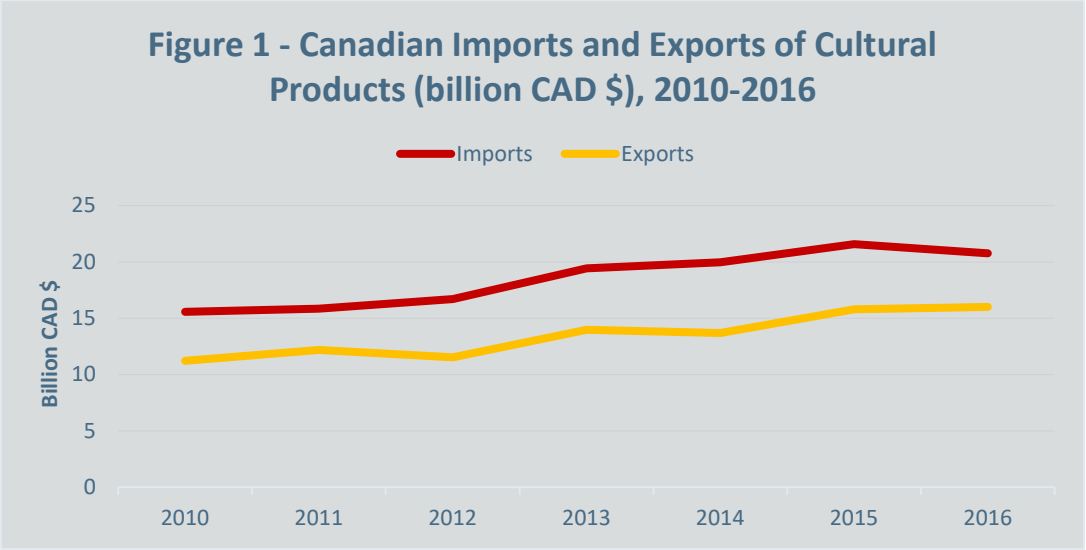
The Benefits to Canada's Economy

During meetings with witnesses, the committee heard that cultural diplomacy benefits Canada's economy.[44] Those benefits include cultural goods, or "consumer goods conveying ideas, symbols and ways of life, i.e. books, magazines, multimedia products, software, recordings, films, videos, audiovisual programs, crafts and fashion,"[45] as well as cultural services, or "the overall set of activities and supporting facilities for cultural practices that government, private and semi-public institutions or companies make available to the community."[46] Cultural diplomacy also attracts "significant levels"[47] of foreign investment into Canadian firms.

The committee notes that, in terms of the domestic economic dimension of Canada's cultural and creative sectors, cultural activities were responsible for $53.6 billion – or 2.8% – of the country's overall gross domestic product (GDP) in 2016. That same year, exports of Canadian cultural products were valued at $16 billion – or 2.5% – of Canada's total exports.[48] In fact, as is depicted in figure 1, the value of Canadian cultural product exports rose by $3.8 billion between 2011 and 2016.

---

[42] GAC, December 6, 2017.
[43] PCH, December 7, 2017.
[44] Colin Robertson, November 30, 2017; Orchestre Métropolitain, June 14, 2018; Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018; CAC, April 26, 2018; KoSA Music, June 7, 2018; Gaston Barban, December 14, 2017; NTS, October 3, 2018.
[45] UNESCO Institute for Statistics, *The Globalization of Cultural Trade: A Shift in Consumption, 2004–2013*, 2016, p. 95. According to Statistics Canada, cultural goods may be tangible or intangible objects "for which a demand exists, over which ownership rights can be established and whose ownership can be transferred from one institutional unit to another by engaging in transactions on markets." Statistics Canada, *Conceptual Framework for Culture Statistics 2011*, Catalogue No. 87-542-X, p. 81.
[46] UNESCO Institute for Statistics, *The Globalization of Cultural Trade: A Shift in Consumption, 2004–2013*, 2016, p. 95. Unlike cultural goods, cultural services "are not separate entities over which ownership rights can be established and they cannot be traded separately from their production or use." Statistics Canada, *Conceptual Framework for Culture Statistics 2011*, Catalogue No. 87-542-X, p. 83. Licensing and intellectual property rights services, audio-visual broadcasting activities, cultural event and performance promotion, cultural information services and the preservation of books, recordings and artifacts (in libraries, documentation centres and museums) are all examples of cultural services.
[47] Entertainment Software Association of Canada (ESAC), October 17, 2018.
[48] Statistics Canada, *Trade of culture and sports products, 2016*, April 18, 2018.



Source: Statistics Canada, Table 12-10-0117-01.

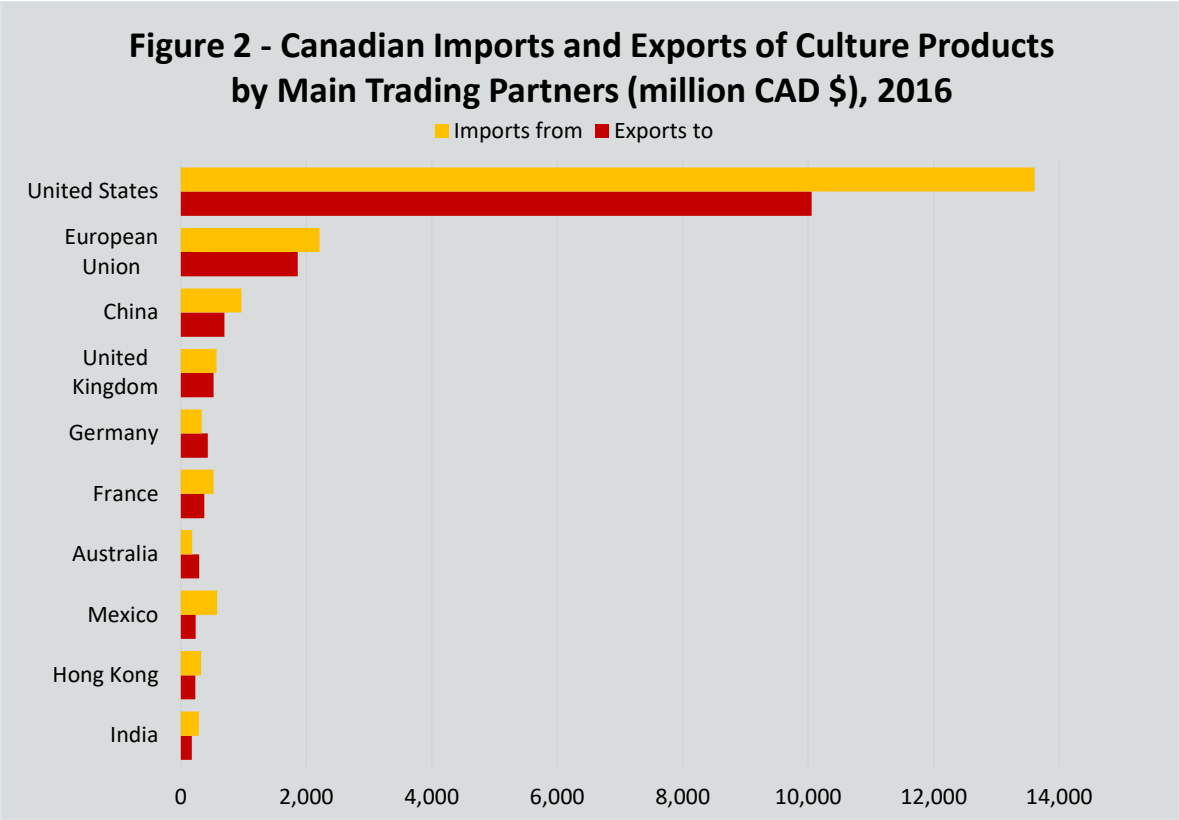
The cultural sector also employed more than 650,000 people, representing 3.5% of total employment in the Canadian economy.[49] In other words, Canada's cultural industries generate wealth and support the country's economic vitality.

Other witnesses emphasized that, from the perspective of economic prosperity, trade in cultural products and the creation of opportunities for greater access to international markets and audiences is essential. As Christa Dickenson, Chair of CIAIC, noted, "[t]here's no question that we are a large country with a small population so there's only so much that we can sell here."[50] Jayson Hilchie, President and CEO of the Entertainment Software Association of Canada (ESAC), reinforced this point: "We create a lot of content in Canada, but we sell globally. I think that is the foundation of our industry. We could not survive if we only wanted to sell in Canada."[51] From the point of view of the music industry, the committee heard that "[m]usic publishers are innovators, and their strong export strategies have allowed these entrepreneurs to compete internationally, with two thirds of their revenue now coming from foreign sources. This is a dramatic change from 2005, when only 28 per cent was from these same foreign sources."[52] Louise Imbeault, President of the Société Nationale de l'Acadie (SNA), also remarked that "[t]he effective international promotion of Acadian artists depends directly on the commercial development of Canadian cultural products in Europe."[53]

[49] Statistics Canada, *Provincial and Territorial Culture Indicators, 2016*, February 27, 2018. It should be noted that culture by its very nature also creates indirect economic value, in particular for Canada's recreation and tourism sector, which is largely based on cultural productions. Festivals, for example, which usually have international reach, support a whole economic sector and can represent a first step toward diplomatic and economic ties with the countries represented. See: Réseau indépendant des diffuseurs d'événements artistiques unis (RIDEAU), February 8, 2018. NTS also discusses the economic spin-offs for restaurants, hotels, parking revenues, real estate values.
[50] CIAIC, February 1, 2018.
[51] ESAC, October 17, 2018.
[52] Canadian Music Publishers Association, May 23, 2018.
[53] SNA, February 14, 2018.

When examining Canada's trade relationships from the perspective of cultural products, the United States stands out as the most significant by far. In 2016, trade with our southern neighbour accounted for the majority of our total cultural trade: 63% of cultural exports ($10 billion) and over 65% of cultural imports ($13.6 billion). Canada's second-largest trading partner was the European Union, representing 12% of all cultural exports ($1.9 billion) and 11% of all cultural imports ($2.2 billion).

In terms of other significant export markets, China was the third-largest importer of Canadian cultural products, purchasing 4% of our exports, followed by the United Kingdom, Germany and France. Canada's other important sources of cultural imports was China, which supplied 5% of Canada's cultural product imports, making it the third-largest exporter of those products to Canada, followed by Mexico and the United Kingdom (see figure 2). Referring to the committee's 2017 report, entitled *Free Trade Agreements: A Tool for Economic Prosperity*, the committee wishes to underscore that this data may "not provide a comprehensive and entirely accurate picture of 21st century trade flows" as "current statistics are traditionally focused on trade in goods and on the country's trade balance."[54]



Note: Data for Germany, France and the United Kingdom are also reported in the total for the European Union. Source: Statistics Canada, Table 12-10-0117-01.

[54] AEFA, *Free Trade Agreements: A Tool for Economic Prosperity*, February 2017, p. 45.

Canada's Cultural Diplomacy in Practice

Canada's Cultural "Ambassadors"

The committee was reminded of the global recognition that Canadian artists, writers and arts groups have achieved. Among the names mentioned were, in no particular order: Cirque du Soleil, Robert Lepage, Glenn Gould, Denys Arcand, Jean-Marc Vallée, Denis Villeneuve, Céline Dion, Arcade Fire, Drake, Coeur de pirate, Oscar Peterson, Daphne Odjib, Narval Morrisseau, Les Grands Ballets Canadiens, Crystal Pite, Leonard Cohen, Michael Bublé, Margaret Atwood, and Alice Munro, among many others.

The number and diversity of Canadian artists who have been recognized internationally indicate that Canadian cultural stakeholders are already actively promoting Canada's profile on the international scene, and have been doing so for a long time. While a report of this nature could not do justice to all of those examples, the committee felt strongly that profiling a sample representative of the artistic disciplines and creative sectors, not to mention Canada's regions and social diversity, as well as their global reach, was an important part of documenting the exceptional and rich contribution of Canadian arts and culture to Canada's cultural diplomacy.

As an example, in the dance sector, Canada's Royal Winnipeg Ballet and the National Ballet of Canada have taken part in international tours throughout their history. Since the 1950s, the Canada's Royal Winnipeg Ballet has performed in 44 countries and 581 cities around the world. The ballet's artistic director, André Lewis, called the Canada's Royal Winnipeg Ballet "a cultural ambassador for Canada."[55]

For its part, the National Ballet of Canada began touring in 1958 and continues today. Upcoming and recent international tours include engagements in San Francisco, Hamburg, Moscow and St. Petersburg. The National Ballet of Canada considers itself "an important cultural ambassador for Canada, building this country's reputation for artistic excellence, innovation and cultural philanthropy in cities around the world."[56]

Carmen photo: Production Piaf by Atlantic Ballet Atlantique Canada choreography by Igor Dobrovolskiy: Belgium Tour 2019. Dancer Yuriko Diyanova, photo by Viktor Pivovarov

[55] RWB, February 8, 2018.
[56] NBC February 28, 2018.

In the music sector, the Glenn Gould Foundation is active in 15 countries with numerous partnerships and creative collaborations to celebrate this famous Canadian pianist. The Glenn Gould Prize is "Canada's most internationally significant honour for creative achievement presented to a person of any nationality who has enriched the human condition through the arts."[57]

For its part, KoSA Music has created music camps, festivals and events in the United States, China, Europe, and Cuba. In Mexico, dignitaries who hosted KoSA Music were surprised to discover that Canada "was not just a country of great forests, oil and minerals," but also a country with "high-level performers and sophistication."[58]

In 2013, the National Arts Centre (NAC) Orchestra's performance and education tour to China "helped shape Canada's image as a cultural powerhouse, and offered opportunities for international diplomacy,"[59] according to Jayne Watson, CEO, National Arts Centre Foundation. She said that, after Canada's then-Governor General David Johnston had attended one of the concerts in Shanghai, he remarked: "What a wonderful way to establish relationships between people."[60]

Music can also solidify Canada's existing linkages with other countries. Coup de coeur francophone, a festival devoted to francophone music, encourages the mobility of Canadian artists on the international scene. For the General Manager and Artistic Director, Alain Chartrand, music "creates a corridor for circulation and reciprocal exchange with other countries internationally, around this little treasure that is the French language."[61]

In classical music, representatives of the Orchestre symphonique de Montréal (OSM) and the Orchestre Métropolitain emphasized the international outreach of their activities, noting in particular that concerts provide the opportunity to gather Canadian and foreign diplomats, politicians, and company representatives, among other target audiences. Many of their concerts are webcast in more than 40 countries, extending the OSM's reach to nearly 1.4 million listeners and spectators across the world.[62] In the case of Orchestre Métropolitain, the orchestra made its first European tour in 2018, performing in the most prestigious European concert halls.

In the performing arts, the Réseau indépendant des diffuseurs d'événements artistiques unis (RIDEAU) is "the largest performing arts market in Canada and the largest francophone gathering in America."[63] In 2018, 50 representatives and international delegates from 10 countries, including Japan, Haiti, China, the United Kingdom, francophone countries in Europe, and the United States took part in this event.

The same collaboration exists in French-language theatre. The Commission internationale du théâtre francophone (CITF) promotes exchanges, collaboration and joint productions among theatre

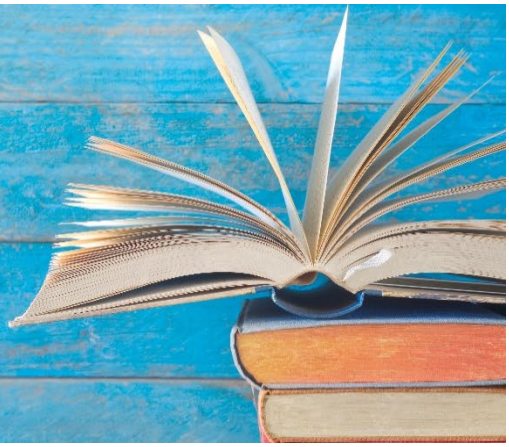
[57] The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018.
[58] KoSA Music, June 7, 2018.
[59] NAC Foundation, September 20, 2018.
[60] Ibid.
[61] Coup de cœur francophone, June 14, 2018.
[62] Orchestre symphonique de Montréal (OSM), November 1, 2018.
[63] RIDEAU, February 8, 2018.

professionals in several countries of the International Francophonie. Since its creation in 1987, this partnership between the governments of France, Belgium, Quebec and Canada has leveraged support for more than 300 joint multilateral collaborative projects.[64]

In the domain of written and published works, Canadian books in all genres have been recognized internationally for capturing the imagination of readers, as well as introducing international readers to more Canadian authors. The works of Margaret Atwood, Dany Laferrière, Alice Munro, Antonine Maillet, Michel Tremblay and Rohinton Mistry, to name a few, have received prestigious international awards.

Canada will be the guest of honour at the 2020 Frankfurt Book Fair, the biggest book fair in the world. This event will be a business and promotional opportunity for Canadian authors and publishers.

The Council for the Arts, in cooperation with Canadian Heritage, created an incentive program for purchasing translation rights and for publishing in German.



Canada's rich visual-arts heritage is also recognized internationally. Indeed, several Canadian artists, both historic and contemporary, such the Group of Seven, Jean-Paul Riopelle, Alex Colville, Jana Sterbak and Mary Pratt are known and celebrated in Canada and internationally. Opened in 2017, the new Canadian and Indigenous Galleries of the National Gallery of Canada (NGC) offer visitors the possibility to discover almost 800 sculptures, paintings, photographs, silver, and decorative art objects from this nation's rich cultural heritage. Moreover, the NGC is working on The Indigenous Quinquennial designed "to raise the profile of Canadian Indigenous artists in the world, and to assert Canada as a leader in the production, promotion and dissemination of contemporary Indigenous Art."[65]

In the audiovisual sector, Canadian films and documentaries win awards at festivals, and our producers, directors and screenwriters have received recognition worldwide. In addition, Canadian actors are offered leading roles in major international productions. It is no exaggeration to say that the Canadian feature film industry is a standard-bearer for Canadian culture. For example, the Banff Centre Mountain Film + Book Festival showcases mountain adventure films and books from around the world. It provides content that is exported every year to 550 locations in 40 countries.[66]

[64] CITF, September 20, 2018.
[65] NGC, *Summary of the Corporate Plan for 2016-17 to 2020-21 and Operating and Capital Budgets for 2016-2017*, p.19.
[66] Banff Centre for Arts and Creativity, October 3, 2018.

Drama and documentary films made by Indigenous filmmakers create a greater understanding of the diversity of Indigenous voices and perspectives nationally and internationally. imagineNATIVE plays a central role in the dissemination and export of Indigenous works by promoting and exhibiting artists' films, videos, audio, and digital media artworks to Canadian and international festivals, markets, and broadcasters. Its annual event imagineNATIVE Film + Media Arts Festival is the largest Indigenous film and media arts festival in the world. Over the last 18 years, imagineNATIVE has presented around the world First Nations, Metis and Inuit films and videos made in Canada.[67]

Canadian interactive digital media has developed a hive of digital creation and production. Canadian artists experiment with new tools and forms of dissemination like social media, 3D printing, and digital sound technologies. The Canadian entertainment software industry, also known as video games, is one of the Canadian interactive digital platforms that is most recognized worldwide for the quality of its products. The most recent figures show that the 596 active studios in Canada generated revenues of $3.7 billion in 2018, in addition to giving full-time employment to 21,700 people.[68] At the intersection of arts and technology, this sector uses different creative and artistic disciplines, such as graphic design, music and writing. Canadian actors also lend their voices to characters in a multitude of games.[69] **This explosion in digital creation and production requires the Canadian government to place greater emphasis on the impact of this sector in its foreign policy.**

Video game development involves a variety of artistic disciplines, including design, animation, script writing and website design. According to the Entertainment Software Association of Canada, nearly 600 video game studios were active in Canada in 2017. They contributed $3.7 billion to the Canadian economy that year. In August 2017, Canada was a partner country at the Gamesco trade fair held in Cologne, Germany. About 335,000 people attended the event.

[67] imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, February 14, 2018.
[68] ESAC, *Essential Facts About the Canadian Video Game Industry (2018)*, p. 14.
[69] Etan Vlessing, "Growing video games voice work for Canadian actors," Playback, October 22, 2010.

Federal Institutions and Initiatives Involved in Promoting and Disseminating Arts and Culture Internationally

Cultural diplomacy is practiced by a wide range of Canadian federal government departments, agencies and cultural entities. This includes GAC, with its staff and network of missions abroad, which together "leverage cultural opportunities and help to advance Canada's foreign policies and our Canadian cultural partners" and "combine their knowledge and insights in cultural intelligence to support artists in creative industries."[70] In terms of human resources dedicated to supporting artists and entrepreneurs from Canada's creative sector, the committee was informed that GAC has devoted three full-time positions in Ottawa while also engaging eighteen local staff as cultural and trade officers at Canadian missions in key markets in Europe, the Western Hemisphere, and the Asia-Pacific, among other areas.[71] The committee was told that these experts provide advice to creators "on how to access the market, including who potential buyers are, and creating business-to-business opportunities."[72]

It also includes PCH, the main federal institution mandated to "initiate, recommend, coordinate, implement and promote national policies, projects and programs with respect to Canadian identity and values, cultural development and heritage"[73] domestically as well as, in some instances, internationally.

Moreover, within PCH's portfolio, several Crown corporations and public agencies also play a role in promoting Canada's arts and cultural industries abroad. For example, Telefilm Canada supports the development and promotion of Canadian audio-visual content at home and abroad. More specifically, the Crown corporation provides financial support for Canadian film projects and promotes the export of Canadian content to regional, national and international festivals, markets and events. Over a two-year span (2016–2018), Telefilm Canada allocated more than $42 million to different international initiatives.[74]

Telefilm Canada also administers the Canada Media Fund (CMF), which has funded 68 international co-production projects since 2014–2015.[75] Telefilm also administers treaties and memorandums of understanding (MOUs) on behalf of the Government of Canada that involve close to 60 countries. For its part, over the past 75 years, many of the National Film Board of Canada's (NFB) documentaries, animated films and interactive productions have received international awards, including 12 Oscars.[76] NFB productions are also available to Canada's diplomatic corps to showcase to international audiences.

---

[70] GAC, December 6, 2017; see also: GAC, *Departmental Plan 2018–19*, p. 14.
[71] GAC, *Study on the impact and utilization of Canadian culture and Arts in Canada's foreign policy*, September 26, 2018, p. 1; PCH, *Creative Canada Policy Framework*, September 2017, p. 28. See also: GAC, December 6, 2017; PCH, December 7, 2017; PCH, October 4, 2018.
[72] PCH, *Creative Canada Policy Framework*, September 2017, p. 28.
[73] *Department of Canadian Heritage Act*, S.C. 1995, c. 11, s. 5(a).
[74] Telefilm Canada, *Reply to the letter of AEFA of July 6*, 2018, p. 2.
[75] CMF, October 17, 2018. Note that the CMF promotes and finances the production of Canadian television content in Canada and abroad. It is a partnership with Canada's cable, satellite and Internet Protocol television distributors. PCH's current annual contribution to the fund is $134 million. See also: CMF, *Mandate and Vision*.
[76] National Film Board of Canada (NFB), November 1, 2018.

For its part, the Arts Abroad program, administered by the Canada Council for the Arts, is supporting the participation of Canadian creators at international exhibitions such as the 2018 International Architecture Exhibition in Venice [Biennale Architectura] and the 2020 Frankfurt Book Fair. The CCA also supports the translation and circulation of relevant works, particularly those that are part of co-productions. The committee was told that the CCA plans to double the budget for the Arts Abroad program from $10 million in 2014–2015 to $20 million by 2021.[77]

The federal government and its agencies also have engaged in programs that build international cultural networks. For instance, Library and Archives Canada's International Relations Strategy includes international network-building as one of its components. Indeed, the Library's efforts are reflected in the number of memorandums of understanding (MOUs) it has signed with national libraries in Argentina, China, Mexico, France and Korea that focus on creating "mutual opportunities to share expertise, lessons learned and best practices."[78]

Canada's contributions to various international cultural partnerships and its implementation of related international conventions also figure prominently in its practice of cultural diplomacy. PCH, for example, is responsible for Canada's contribution to the TV5MONDE partnership, one of the operating agencies of the Organisation internationale de la Francophonie. As officials from PCH explained, "Canadian television programming is broadcast on TV5MONDE throughout the world. A solid partnership of over 30 years has been built between the governments of Canada, Quebec, France, Switzerland and the French-speaking community of Belgium."[79]

Canada is also a party to several United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) agreements that focus on culture and, accordingly, is committed to undertaking several pertinent initiatives. They include, for instance, the protection and conservation of cultural heritage as per the 1972 UNESCO Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (World Heritage Convention).[80] Since its ratification in 1998, Canada has also implemented its commitments to the 1954 UNESCO Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (Hague Convention) with its involvement in reconstruction efforts in countries that have suffered natural and human-induced disasters, such as Cyprus, Croatia, Haiti and Iran.[81] Indeed, Canada's expertise in this regard is "respected worldwide for its rigour and its principles."[82] Canada, in partnership with the Government of Quebec, also played a significant leadership role in the development and adoption of the 2005 UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions.[83] In 2017–2018, Canada's contribution to UNESCO's programs and budget totalled $12.3 million.[84]

---

[77] CCA, January 31, 2018.
[78] Library and Archives Canada (LAC), February 28, 2018.
[79] PCH, December 7, 2018.
[80] Canada ratified this convention in 1976.
[81] ICOMOS Canada, September 27, 2018.
[82] Ibid.
[83] PCH, *Creative Canada Policy Framework*, p. 30.
[84] GAC, *Department Results Report 2017-18, Section IV: Supplementary Information (2017-2018)*.

The federal government's implementation of Canada's cultural diplomacy also extends to physical assets. The committee was told that these include GAC's collection of more than 6,000 works by artists from across Canada that are on display in the public spaces of Canadian embassies and official diplomatic residences.[85] They also include the network of cultural spaces in five major cities that are dedicated to showcasing Canada's creativity. In this respect, the NGC informed the committee of the lead role it played in partnership with GAC and the Royal Architectural Institute of Canada to restore the Canada Pavilion at the Venice Biennale with financial support provided by private sponsorship.[86]

The Federal Government's Role in Cultural Diplomacy

The present Canadian government has indicated that it is ready to reinvigorate the cultural pillar of Canada's global engagement. Since 2016, additional personnel focused on the promotion of culture have been assigned to various Canadian diplomatic missions to augment their resource capacity. Moreover, new programs and funding commitments have been announced. For instance, Budget 2016 dedicated $35 million over two years, beginning in 2016-2017, to "support the promotion of Canadian artists and cultural industries abroad."[87] Of the $35 million, GAC received $15.4 million, of which approximately $8.5 million was dedicated to the creation of a Mission Cultural Fund (MCF). For missions to be eligible to apply for the MCF, projects must support the promotion of Canadian artists and cultural industries overseas, increase access to key target audiences, and raise awareness of Canadian foreign policy priorities. Hundreds of initiatives have been funded, including in the context of Canada's 150th anniversary of Confederation.[88] The rest of the funding was provided to PCH for such programs as the Canada Music Fund and Telefilm Canada.

The timeliness of the committee's work on cultural diplomacy was reinforced by several recent federal government announcements. On 28 September 2017, a strategic framework entitled Creative Canada was released that presents the directions the federal government intends to follow over the next five years to stimulate the growth of Canada's cultural industries. One of its initiatives focuses on promoting the distribution of Canadian content abroad through Canada's Creative Export Strategy. According to PCH, that strategy aims to strengthen "Canada's cultural diplomacy efforts" and bring "Canada's stories and creative power to the world, thus enhancing Canada's global recognition."[89]

The committee sought to obtain a complete picture of recent federal expenditures devoted to the creation, promotion and dissemination of arts, culture and heritage at the international level. A letter was sent to 17 federal institutions to request more information on these activities. Estimates provided to the committee indicated that $96.6 million was spent in 2016-2017 and $92.6 million in 2017–2018. The latter spending accounted for 2.6% of all parliamentary appropriations – totalling

[85] GAC, December 6, 2017.
[86] NGC, February 14, 2018; NGC, Canada Pavilion in Venice.
[87] Government of Canada, *Growing the Middle Class*, Budget 2016, March 22, 2016, p. 186.
[88] GAC, *Showcasing Canada's Art and Cultural Industries to the World (Mission Cultural Fund), Report 2016-2017 (Reply to a AEFA request)*, September 2018, p. 4; GAC, *Study on the impact and utilization of Canadian culture and arts in Canada's foreign policy and diplomacy* (*Reply to a AEFA request)*, September 2018. See also GAC, *Departmental Result Report 2017-18*.
[89] PCH, October 4, 2018.

$3.5 billion – allocated to agencies and Crown corporations involved in the arts, culture and heritage sectors in 2017–2018.[90] However, these sums do not represent all federal expenditures connected to the promotion of culture internationally, nor a precise accounting of expenditures on cultural diplomacy. Some institutions reported only part of the requested amounts or indicated that they could not divulge them publicly.[91] Appendix A provides a more detailed description of these expenditures by organization. Approximately 80% of the amounts disclosed to the committee belong with three federal institutions: PCH, Telefilm Canada and the CCA.

[90] Public Accounts of Canada, *Volume -2 Details of Expenses and Revenues 2018*. The amount of $3.5 billion does not include expenditures for official languages programs and sports, which are not defined as part of culture.

[91] For example, in the case of CBC/Radio-Canada, expenses related to programming and promotion of individual shows "are considered confidential for independence and commercial reasons" (CBC/Radio-Canada, *Response to the letter of AEFA*, September 4, 2018).

CHAPTER 2

Critical Perspectives on Federal Cultural Diplomacy EFFORTS

II. CRITICAL PERSPECTIVES ON FEDERAL CULTURAL DIPLOMACY EFFORTS

It became clear to the committee during this study that cultural diplomacy should be given a much larger role, and commensurate resources and attention, within Canada's overall approach to international relations. As Daryl Copeland of the Canadian Global Affairs Institute said, Canada could realize great gains if it made a concentrated effort "to put culture front and centre" among its foreign policy priorities.[92] In fact, Canada would be building on past experiences by doing so.

The committee is of the view that cultural diplomacy could be carried out in a much more efficient, effective and strategic manner. Without such improvements, Canada will not be able to realize the full potential of what is a vital dimension – and potential pillar – of its foreign policy. As Daryl Copeland noted, "the government is committed to culture, arts and science but has overpromised and, in my view, largely under-delivered, resulting in the real risk of plunging headlong into a say-do credibility gap."[93]

The achievements in cultural diplomacy of other countries such as the United Kingdom, France and Mexico[94] reinforce the committee's message that, to avoid being left behind, Canada has to do a better job. On that point, John Ralston Saul commented, "[i]f there is one thing that an international policy can really do, it is to make sure that people understand that this is Canada, this is Canadian culture, because that is what the Americans, the British, the French and the Germans are doing, and it shows."[95]

Undervalued and Outdated

Witnesses told the committee that **Canadian arts and culture are an undervalued and underappreciated asset among the instruments of Canadian foreign policy**.[96] Tonya Williams of Reelworld Film Festival mentioned that the Canadian government's interest in projecting Canadian culture internationally varied through the years: "[Policies] are constantly shifting and changing, so you're not getting this consistent flow all the time."[97] For ICOMOS Canada, there is a lack of "a coherent and invested approach,"[98] which limits considerably our country's ability to leverage the benefits of cultural diplomacy. For its part, the Glenn Gould Foundation has identified "a decline in

[92] Daryl Copeland, December 14, 2017.
[93] Ibid.
[94] Daryl Copeland, December 14, 2017; Jeremy Kinsman, December 13, 2017; Colin Robertson, November 30, 2017; Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018; CCA, January 31, 2018; The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018; NTS, October 3, 2018. See also: briefs submitted by the Taipei Economic and Cultural Office and the Korean Cultural Centre in Canada.
[95] John Ralston Saul, September 19, 2018.
[96] Nicholas Cull, May 30, 2018; Gaston Barban, December 14, 2017; Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018; Daryl Copeland, December 14, 2017; Colin Robertson, November 30, 2017; John Ralston Saul, September 19, 2018; Adrienne Clarkson, June 7, 2018; Reelworld Film Festival, February 14, 2018; NTS, October 3, 2018.
[97] Reelworld Film Festival, February 14, 2018.
[98] ICOMOS Canada, September 27, 2018.

the institutional framework needed to build the global consciousness that creates a direct connection between the works of our creators and the nation that fostered them."[99] Colin Robertson, Vice President of the Canadian Global Affairs Institute, said that the "foreign policy of each country reflects its interests and its objectives. In terms of culture, [Canada does not] have that right now."[100]

Canada is not the only country to use arts and culture as a means of advancing its foreign policy objectives. As a medium-sized country, it must compete with countries that are equally active in the cultural arena. For Esther Charron of Pôles magnétiques, art et culture, diplomacy is not immune to competition. She told the committee:

> *As Canada showed the entire world its lack of interest in its own culture, cutting positions and programs that provided international tour support, other countries stepped up to fill the void by introducing initiatives to showcase their own culture, which was all the more effective. Artists suffered, as did the sector, not to mention the country as a whole.* [101]

Some witnesses emphasized that, when cultural diplomacy is applied in the Canadian context, it is informed primarily by a definition of culture that is confining and outmoded for the age of globalization, in other words, one that favours "bricks and mortars."[102] Several others emphasized the outdated international perception of Canada.[103] As Brian M. Levine from The Glenn Gould Foundation noted, despite a rich cultural legacy and incredible talent pool of successful artists, Canada is still not seen internationally as a leading creative nation.[104]

Witnesses underscored that the undervaluing of cultural diplomacy is manifest in the "broad lack of understanding of what cultural diplomacy encompasses and how it is being used" across Canada as well as among the government officials who deliver it.[105] Ron Burnett, President and Vice-Chancellor of the Emily Carr University of Art and Design, stated that "culture in Canada is divided into regions, and often the amazing amount of cultural work going on in this country is not recognized from within, let alone abroad."[106] For her part, Professor Sarah E.K. Smith remarked that this state of affairs is partly due to the "distress or disbelief when it comes to advancing the worth of culture" in Canada.[107]

---

[99] The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018.
[100] Colin Robertson, November 30, 2017.
[101] Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018.
[102] Nicholas Cull, May 30, 2018. See also: Michael A. Geist, February 1, 2018; Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018; CIAIC, February 1, 2018.
[103] Jeremy Kinsman, December 13, 2017; Jana Sterbak, May 31, 2018; The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018; Adrienne Clarkson, June 7, 2018.
[104] The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018.
[105] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017.
[106] Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.
[107] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017.

The committee was told that the underestimation of cultural diplomacy extends to Canada's diplomatic missions abroad.[108] In this respect, the committee heard numerous examples of Canadian artists and creators who had reached out to Canadian missions abroad only to be overlooked.[109] Susan Peterson d'Aquino, member of the Board of Directors, NAC Foundation, testified that "there are people who know the arts world and the connections there, and you have Foreign Affairs officers abroad, and they don't."[110] Louise Jeanne Poulin of ArtsExpert.ca remarked that many Canadian artists abroad "slip under the radar" of Canadian diplomats.[111]

In testimony about Orchestre Métropolitain's highly successful European tour with its renowned conductor Yannick Nézet-Séguin, Jean R. Dupré noted that the opportunity for diplomatic dialogue and support is not being seized by the Canadian government: "In our view, the federal government's involvement in such a fruitful project, with its incredible diplomatic potential, was simply nowhere to be seen."[112] For its part, GAC officials remarked that "[a] lot of missions are trying to grapple with how, what and if it's worth their time and energy, because often organizing or supporting cultural activities is a big investment of time and human resources that our very stretched missions abroad already lack."[113]

By contrast, the committee heard testimony about how Canada's peers, such as France, Germany, the United Kingdom and Mexico, have entrenched cultural diplomacy as an integral, enduring component of their foreign policies and international activities.[114] Ronald Grätz, Secretary General, Institute for Foreign Cultural Relations (Germany), recounted that high-level officials and politicians in Germany perceive cultural diplomacy as "the most important part of [their] work." Artists are invited to travel with them, including as part of visits abroad by the foreign minister. The witness told the committee that Germany allocated about 1.77 billion euros for "foreign cultural and educational policy" in 2016.[115]

Carlos Enriquez Verdura, Chargé d'Affaires of Culture, Deputy Director, Exhibitions and Special Projects, Secretariat of Foreign Affairs, Mexico, explained that the importance Mexico places on cultural diplomacy in its international relations is evident through the extensive global presence of its intermediary Mexican cultural institutions.[116] The country has established 15 such institutes around the world, located in Mexico's priority international partners such as Canada (Montreal), the United States (Washington, D.C., San Antonio, Tucson, Miami, New Orleans, and Los Angeles), as

[108] CIAIC, February 1, 2018.
[109] KoSA Music, June 7, 2018; ICOMOS Canada, September 27, 2018.
[110] NAC Foundation, June 7, 2018.
[111] ArtExpert.ca, May 23, 2018.
[112] Orchestre Métropolitain, June 14, 2018.
[113] GAC, December 6, 2017.
[114] British Council Canada, February 15, 2018; Embassy of France to Canada, June 14, 2018; Institute for Foreign Cultural Relations (Germany) (IFA), March 1, 2018; Secretariat of Foreign Affairs, Mexico, February 28, 2018; Colin Robertson, November 30, 2017; Nicholas Cull, May 30, 2018; ICOMOS Canada, September 27, 2018. See also: briefs submitted by the Taipei Economic and Cultural Office and the Korean Cultural Centre in Canada.
[115] IFA, March 1, 2018.
[116] Secretariat of Foreign Affairs, Mexico, February 28, 2018.

well as key regions such as Latin America (Guatemala, Belize and Costa Rica), and Europe (Paris, Madrid, Berlin, Vienna and Copenhagen).[117]

In other respects, the committee notes the emphasis countries such as the United Kingdom, France, Germany and Mexico place on international exchanges, or the "mutuality aspect" of cultural engagement.[118] As stated by the Secretary General of the Institute for Foreign Cultural Relations (Germany), Ronald Grätz:

> *It is an important realization that cultural relationships are formed when human relationships are created. That means exchange programs are an important tool in the context of foreign cultural relations. Creating access to culture and education across political, geographical, cultural and social borders is central to this.* [119]

As the committee heard from Brigitte Proucelle, Cultural and Scientific Counsellor, Embassy of France to Canada, missions are staffed to leverage competence about "all of the innovations in all sectors, and to identify and enhance unique, original expressions."[120] Moreover, strategies are regularly reviewed as it is "necessary for a permanent evolution in keeping with what is happening in the world."[121]

In conducting this comparative analysis, the committee was particularly drawn to the prominence of digital technologies and globalization in the conception and application of cultural diplomacy on the part of Canada's peers. For instance, the committee heard about how Germany's Institute for Foreign Cultural Relations leverages digital diplomacy to reach civil society and individuals "without detours via other governments and traditional media."[122] Likewise, it is important to note in this regard that, since 2013, the U.S. Department of State has encouraged its diplomats in Washington and abroad "to integrate both local and global social media tools as a means to create international dialogue."[123] The emphasis these countries place on digital diplomacy contrasts with the testimony of witnesses such as Gaston Barban, and substantiated by various studies, that Canada is not only "lagging behind" in this area, but also that making progress in digital diplomacy is not a priority for the Canadian government.[124]

---

[117] Ibid.
[118] British Council Canada, February 15, 2018; Embassy of France to Canada, June 14, 2018; IFA, March 1, 2018.
[119] IFA, March 1, 2018.
[120] Embassy of France to Canada, June 14, 2018.
[121] Ibid.
[122] Institute for Foreign Cultural Relations (IFA), Anja Türkan, *In the Digital Training Camp Taking traditional diplomacy into the digital age*, 2012, p. 7.
[123] U.S. Department of State, Diplomacy in Action. *Infographic: Digital Diplomacy*.
[124] See: Roland Paris, *The Digital Diplomacy Revolution: Why is Canada Lagging Behind?* Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, June 2013, p. 15; Kai Ostwald and Julian Dierkes, "Canada's foreign policy and bureaucratic (un)responsiveness public diplomacy in the digital domain" Canadian Foreign Policy Journal, May 2018, Vol. 24, No. 2, p. 6; Gaston Barban, December 14, 2017.

Fragmented Responsibilities

Witnesses underlined that the dispersed manner by which responsibilities for cultural diplomacy are shared and distributed in Canada undermines its effectiveness. Indeed, nearly 20 federal institutions provide some level of support for cultural projects that have international scope. Some of them are departmental agencies with clearly defined mandates, while others are Crown corporations that enjoy more independence in conducting their affairs.[125] Accordingly, these organizations implement and fund separate initiatives, have their own definitions of cultural diplomacy, and ultimately separate ideas about their priorities. More directly, many witnesses stressed that, notwithstanding past recommendations to Canadian federal governments,[126] **Canada lacks a cohesive, overall strategy that links objectives with measurable performance indicators and one that connects all stakeholders to a common vision**.[127]

Moreover, the situation is amplified by the role played by other jurisdictions, such as Canada's provinces and territories, as well as municipalities, in international cultural engagement. As witnesses further pointed out, such a disunified structure results in part in the ad hoc use of culture and the arts in Canadian foreign policy, replete with missed opportunities.[128] This problem was clearly explained by Professor Sarah E.K. Smith of Carleton University's School of Journalism and Communication:

> *At the federal level, cultural diplomacy falls within the purview of [GAC] and [PCH]. As well, other arm's-length government organizations, such as the Canada Council for the Arts and the National Gallery of Canada, bring Canadian arts and culture to their extensive web of international connections. Additionally, cultural producers must be acknowledged. This cursory view gives a sense of the complex landscape in which Canadian arts and culture is deployed.*[129]

Daryl Copeland was much more critical, remarking that these responsibilities "are splintered, atomized, disintegrated and uncoordinated."[130] As Valerie Creighton of CMF testified, "this isn't a unified complete approach and, I believe, clear objectives."[131] Ron Burnett of the Emily Carr University of Art and Design remarked, "[m]any of our international activities across a variety of

[125] Treasury Board Secretariat, *Glossary* (see departmental agencies).
[126] Jeremy Kinsman, December 13, 2017.
[127] Gaston Barban, December 14, 2017; Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; Colin Robertson, November 30, 2017.
[128] Colin Robertson, November 30, 2017; Reelworld Film Festival, February 14, 2018; Jeremy Kinsman, December 13, 2017; Daryl Copeland, December 14, 2017; Jana Sterbak, May 31, 2018; Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018; Gaston Barban, December 14, 2017; Nicholas Cull, May 30, 2018; ICOMOS Canada, September 27, 2018.
[129] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017.
[130] Daryl Copeland, December 14, 2017.
[131] CMF, October 17, 2018.

areas are so decentralized that it's hard to develop coherent and shared policies in Canada, let alone overseas."[132]

By comparison, the committee heard about the best practices of other countries in the coordination of cultural diplomacy efforts.[133] In the United Kingdom and Germany, for instance, institutions such as the British Council, Goethe-Institut and Institüt fur Auslandsbeziehungen [Institute for Foreign Cultural Relations], are primarily responsible for implementing cultural policy abroad and operate at arm's length from the respective foreign affairs ministries.[134] In the case of Germany, the organizations are non-profit and work on the basis of a framework agreement with the federal government. For France's part, Brigitte Proucelle highlighted the extensive and interconnected network of government ministries and cultural agencies, including from its regions, that underlies the French system. French cultural diplomacy relies on a dozen agencies, such as the Agence pour l'enseignement français à l'étranger, the Institut français, Campus France for student travel, Business France for creative and cultural economic matters, and the Bureau Export for contemporary music.[135] The committee also was informed that primary responsibility in South Korea for promoting the values of Korean culture around the world as well as that country's image rests with the Korean Culture and Information Service (KOCIS), a government agency under the Ministry of Culture, Sports and Tourism.[136]

Moreover, as witnesses told the committee, Canada's peers buttress their unified approach with professionals trained in their particular roles. For instance, Brigitte Proucelle testified that France's diplomatic missions abroad function more as "exploratory outposts" and are serviced by sector specific professionals on a rotational basis. As she added, they possess "a very good knowledge of the ecosystem of our own country [that] is absolutely essential if we are to go forward to meet up with the ecosystems of other countries."[137]

Insufficient Investment and Support

Testimony indicated that federal funding devoted to Canada's international cultural and artistic programs has been insufficient, inconsistent and unpredictable. Witnesses argued that weak funding ultimately limits the international engagement of Canadian cultural and artistic groups and the realization of Canada's foreign policy priorities.[138] In their opinion, the situation is a continuation

[132] Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.
[133] ICOMOS Canada, September 27, 2018.
[134] British Council Canada, February 15, 2018; IFA, March 1, 2018.
[135] Embassy of France to Canada, June 14, 2018.
[136] See also the brief submitted by the Korean Cultural Centre in Canada.
[137] Embassy of France to Canada, June 14, 2018.
[138] Reelworld Film Festival, February 14, 2018; SNA, February 14, 2018; John Ralston Saul, September 19, 2018; imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, February 14, 2018; Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; KoSA Music, June 7, 2018; Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018; ICOMOS Canada, September 27, 2018.

of the mindset that led to the cancellation in 2008 of such high-profile programs as PromArt and Trade Routes.[139]

For Canada's Royal Winnipeg Ballet, the reduction of what was then-Foreign Affairs and International Trade's support obliged the dance company to rely on its own means to maintain its touring activities. Jean R. Dupré, President and CEO of Orchestre Métropolitain, argued that sufficient financial resources should be made available if the federal government wants to recognize the importance of cultural diplomacy. Similar comments were raised, among others, by the Société nationale de l'Acadie,[140] the Canadian Centre for Architecture,[141] imagineNATIVE,[142] the Canadian Music Publishers Association,[143] KoSA Music,[144] and Jana Sterbak.[145]

Jeremy Kinsman described current funding levels as "pathetic,"[146] Ron Burnett as "amateurish,"[147] and Jana Sterbak as "more than inconvenient; it's embarrassing."[148] In referring to the CCA's budget of $20 million for international activities, Simon Brault commented, "when I say it's small, it's small."[149] By way of example, some witnesses pointed to the size of the Canada Mission Fund, an amount of $1.75 million that is to be shared among the 174 or so Canadian missions abroad, as well as to the "almost non-existent" funding that was attached to the Canada 150 celebrations in 2017.[150]

The committee was told that, in light of the cyclical nature of planning on the part of artists and creators, supplementary funding sources, such as from the private sector and international stakeholders, are not entirely sustainable and can be complicated under existing accounting arrangements where donor expectations must be managed.[151]

From the perspective of some witnesses, the eligibility criteria for accessing federal funds are also inconsistent with how today's cultural groups function and create. More specifically, the committee was told that the criteria can limit access or the type of activity to be supported.[152]

---

[139] The Trade Routes program was initiated in 2001 and led by PCH to assist organizations in the arts and cultural sector export and sell their products in international markets. Under this program, trade officers were deployed abroad to seek new markets for Canadian cultural goods. See: PCH, *Trade Routes: Opening Doors for Canadian Arts and Cultural Exports*, Ottawa, 2003. The PromArt [Arts Promotion] program was established in 1974 and led by the then-Department of Foreign Affairs and International Trade to fund tours and promotional activities abroad in support of developing new markets for Canadian artists and cultural industries.
[140] SNA, February 14, 2018.
[141] Canadian Centre for Architecture, October 3, 2018.
[142] imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, February 14, 2018.
[143] Canadian Music Publishers Association, May 23, 2018.
[144] KoSA Music, June 7, 2018.
[145] Jana Sterbak, May 31, 2018.
[146] Jeremy Kinsman, December 13, 2017.
[147] Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.
[148] Jana Sterbak, May 31, 2018.
[149] CCA, January 31, 2018.
[150] NBC, February 28, 2018; The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018.
[151] NBC, February 28, 2018; Colin Robertson, November 30, 2017.
[152] CMF, October 17, 2018; CIAIC, October 17, 2018; ESAC, October 17, 2018.

Witnesses such as Kerry Swanson, Chair of the Board of Directors of imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, indicated specifically that limited resources prevent organizations such as her own from even applying for funding; accordingly, they are losing out on opportunities and are unable to meet the demand to increase their international presence or to access foreign markets.[153] Valerie Creighton of CMF was explicit about the insufficient funding situation. She said:

> *[Canada's] market is small. If we're going to compete on an international and global basis, we need to have enough financial resources to allow that content to maintain the kind of standards, quality and excellence that will allow us to compete.* [154]

It was also suggested that the Canadian government should allocate funds to missions abroad so that personnel can develop expertise and skills in the arts and culture and so that there are designated employees with specific responsibilities to promote Canadian culture abroad. This comment was made by representatives of the Canadian Interactive Alliance, [155] the Société nationale de l'Acadie, [156] the Canadian Arts Coalition,[157] the Emily Carr University of Art and Design,[158] and Pôles magnétiques, art et culture.[159]

The concern about the funding devoted to cultural diplomacy is further amplified by **the lack of transparency and confusion surrounding federal spending in this area**. Publicly available financial documents do not provide detailed financial information on these activities.

As indicated previously, according to this committee's research, the Government of Canada's investment in the creation, promotion and dissemination of arts, culture and heritage totalled $96.6 million for 2016–2017 and $92.6 million for 2017–2018. A number of witnesses testified that Canada's peers are devoting significantly more funding towards their cultural diplomacy initiatives.[160] According to the CCA, the United Kingdom's recent GREAT campaign, for instance, cost 140 million pounds. With respect to France, the committee heard that the base annual contribution from the Ministry of Foreign Affairs toward cultural diplomacy programs is 800 million euros.[161] In 2016, 1.77 billion euros were spent on "foreign cultural and educational policy" in Germany, of which nearly half came from the Foreign Office budget.[162] The committee is mindful that the comparison of cultural diplomacy expenditures between countries is a difficult task. The type and number of activities that are regarded as being part of public or cultural diplomacy, such as

---

[153] imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, February 14, 2018.
[154] CMF, October 17, 2018.
[155] CIAIC, February 1, 2018.
[156] SNA, February 14, 2018.
[157] CAC, April 26, 2018.
[158] Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.
[159] Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018.
[160] Colin Robertson, November 30, 2017; Jana Sterbak, May 31, 2018; ICOMOS Canada, September 27, 2018; Jeremy Kinsman, December 13, 2017.
[161] Embassy of France to Canada, June 14, 2018.
[162] IFA, March 1, 2018.

broadcasting, education, science or sport, vary by countries. As previously noted in a study commissioned by the British Council, and referenced in information provided to the committee, there is an "impossibility of identifying budgets for soft power within overall budgets."[163]

The committee also heard about the different financial models implemented by Canada's peers that combine government funds with fees for services. For instance, the business plan of the British Council combines a grant from the UK government that covers one-third of its budget, while the remainder is covered by fees generated through its services, such as English classes, exam administration, and contracts.[164] Similarly, 60% to 70% of Germany's Goethe-Institut budget is provided by the German Foreign Office, while the remainder is covered by fees for services.[165] In other countries, such as France, the costs of cultural activities are shared amongst various jurisdictions.[166] Or, as in the case of Mexico, the limited funds available are selectively allocated to favour impactful and pertinent activities, such as the 2016–2017 German-Mexican cultural year, which can create new opportunities in substantive ways.[167]

The Consequences

Conceptual, administrative and funding deficiencies in Canada's approach to cultural diplomacy are limiting the realization of Canada's international priorities. The words of Colin Robertson resonated with members of the committee in this regard. He said: "If we continue to treat cultural diplomacy as an afterthought within Canada's international relations, we miss opportunities to use our foreign policy to generate economic, political and security benefits for Canadians."[168]

The deficiencies in the federal government's approach are manifest in **Canada's cultural trade deficit**. While the value of Canadian cultural product exports rose by $3.8 billion between 2011 and 2016, from $12.2 billion to $16 billion, over the same period, imports of cultural products from other countries increased by $4.9 billion, from $15.9 billion to $20.8 billion.

These shortcomings are leading to lost benefits and influence where Canadian foreign policy and international engagement are concerned. These losses are particularly evident in the lack of international exposure, or "discoverability,"[169] of many Canadian artists and creators.[170] Even in cases of high-profile Canadians, certain opportunities can be lost when their association with Canada is seldom known, or conversely when their achievements are celebrated more vigorously abroad than at home.[171] Other losses are arguably more consequential, directly affecting the prosperity and

[163] University of Edinburgh, *Soft Power Today: Measuring the Influences and Effects*, October 2017, p. 10.
[164] British Council Canada, February 15, 2018.
[165] IFA, March 1, 2018.
[166] IFA, March 1, 2018; Embassy of France to Canada, June 14, 2018.
[167] Secretariat of Foreign Affairs, Mexico, February 28, 2018.
[168] Colin Robertson, November 30, 2017.
[169] According the CMF, "discoverability" refers to the quality of online content to be "easy to find via a search engine, within an application, or on a website." See CMF, Discoverability. *Toward a Common Frame of Reference*, Part. 1, p. 10.
[170] John Ralston Saul, September 19, 2018; Reelworld Film Festival, February 14, 2018; Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018; ICOMOS Canada, September 27, 2018; ArtExpert.ca, May 23, 2018; Canadian Music Publishers Association, May 23, 2018.
[171] Colin Robertson, November 30, 2017; Reelworld Film Festival, February 14, 2018; Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.

commercialization of Canada's arts and creative sectors, and the ability to attract tourists and students, not to mention foreign direct investment.

The detrimental consequences of an ineffective approach to cultural diplomacy are also expected to intensify as the global market for culture becomes increasingly competitive, with the growing risk that Canada will remain "behind the game."[172] As witnesses such as Professor Nicholas Cull, Daryl Copeland and Jeremy Kinsman noted, while Canada generally appears among other top ranking countries such as the United Kingdom, France, Germany, and Japan in terms of soft power, global reputation and trust, a closer examination reveals several worrying trends about Canada's ability to keep pace with its peers in these areas.[173]

For instance, in the 2018 joint report by Portland Soft Power 30 and the University of Southern California's Center on Public Diplomacy, which measures a country's strength in soft power resources, Canada fell to 6th from 5th place, and was surpassed by the steadily climbing Japan. Individual categories measured by the "Best Countries" ranking collated by the University of Pennsylvania's Wharton School and BAV Consulting reveal that Canada stands to improve in areas such as cultural influence and heritage, cultural profile (art, film, music, among others), digital expertise, education (quality of universities, ability to attract foreign students) and enterprise (competitiveness, innovation). With respect to the October 2017 report by the Institute for International Cultural Relations at the University of Edinburgh, Canada ranked 7th in terms of attracting international students; however, actual statistics show that Canada is well behind the leaders in this field, such as the U.S., the United Kingdom and Germany.[174] Indeed, in a documentary produced by the CBC, Simon Anholt, the creator of the Anholt-GfK index, Nation Brands Index, confirmed that "a lot of people don't know anything at all about Canada."[175]

[172] Jeremy Kinsman, December 13, 2017.

[173] In the Anholt-GfK Roper 2017 Nation Brands Study of 50 countries ranked according to the power and quality of their brand, Canada placed in 4th position. In the 2018 index of soft power by the University of Southern California Center on Public Diplomacy and Portland Soft Power 30, Canada ranked 6th out of 30 countries assessed, the majority being members of the G20. In the "Overall Best Countries ranking" co-produced by U.S. News & World Report, the University of Pennsylvania's Wharton School and BAV Consulting, Canada has ranked 2nd overall since 2016.

[174] 2017 British Council Edinburgh. According to their data, the U.S. attracts approximately 550,000 international students, the United Kingdom and Germany upwards of 250,000, and Canada approximately 150,000.

[175] CBC, *Brand Canada. Canada the Good?* 1:22.

CHAPTER 3

A Strategic Framework for Cultural Diplomacy

III. A STRATEGIC FRAMEWORK FOR CULTURAL DIPLOMACY

Testimony underlined that Canadian arts and culture could contribute more effectively to Canada's foreign policy if a strategic framework were developed that would entrench clearly defined and articulated objectives, improved coordination mechanisms, and multi-faceted tools designed to meet those objectives. The committee underscores that cultural diplomacy is not only relevant to Canadian values. Investing financial and diplomatic resources toward the projection of Canadian arts and culture throughout the world would also be in Canada's interests.

RECOMMENDATION 1

The committee recommends that the Government of Canada develop and implement a comprehensive cultural diplomacy strategy. It should establish the objectives of cultural diplomacy within the context of Canada's foreign policy, articulate roles and responsibilities, and identify the budgetary resources necessary for the strategy's realization.

The Principles of Canada's Cultural Diplomacy

The committee is convinced that Canada's cultural diplomacy strategy stands to benefit from clearly defined and articulated principles that would guide and inform future actions and decisions. While these principles are already present to varying degrees, they need to be entrenched and integrated in broader cultural diplomacy and foreign policy frameworks. **The committee has identified six principles** in this regard, namely the need to recognize and advance:

- **a modern image of Canada;**
- **commercial opportunities;**
- **a people-centred approach;**
- **international collaboration;**
- **innovative approaches;** and
- **Canadian leadership.**

As well, the committee believes that, due to their cross-cutting and mutually reinforcing nature, the more consistently and deliberately these principles are followed, the more enduring the cultural pillar of Canadian foreign policy will be.

Projecting a Modern Image of Canada

The committee underscores that **leveraging Canada's artistic expressions and creative industries would help to project a modern image of the country that would help with the realization of Canada's international objectives**.[176] According to Daryl Copeland, arts and culture must "be understood as the defining features of 'brand Canada.'"[177]

Building on the words of André Lewis and Brian M. Levine, such a modern image should "represent the reality of what Canada is today," communicating to the world a powerful, sophisticated message about Canada's talents, values and identity. Furthermore, it should reflect Canada's celebrated cultural achievements and independence as well as its unique creative advantages and expertise.[178] The committee notes in this respect Gaston Barban's suggestion that the development of a brand must go further than simply designing a logo, by articulating specifically "five or six messages" that accurately represent Canada's cultural products and that diplomats can easily integrate into their communications.[179]

In order to have the broadest "multiplier" effect in a more global, knowledge-based environment, the committee agrees with witnesses that a modern image of Canada needs to emphasize Canada's leadership in innovation and its creativity in the cultural sector.[180] As Roger Garland, from The Glenn Gould Foundation, noted, "[i]f Canada develops a reputation through the arts and culture to be a centre of creativity and innovation, I think that will help us in a vast array of areas."[181] Louise Imbeault of the Société Nationale de l'Acadie commented that "globalization, digital communications and the multiplication of contacts between cultures have placed Canada's rich identity, arts, heritage and intellect at the forefront."[182]

The committee also supports witnesses who testified that, above all, **efforts should be made to ensure that Canada's international image reflects and respects the country's regional and social**

---

[176] Adrienne Clarkson, June 7, 2018; KoSA Music, June 7, 2018; Jana Sterbak, May 31, 2018; Colin Robertson, November 30, 2017; PCH, December 7, 2017; GAC, December 6, 2017; The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018; Nicholas Cull, May 30, 2018. In the federal public administration, "corporate identity" refers to the "unified manner in which an organization, company or public sector entity identifies its presence and activities." See the Glossary of the Treasury Board Secretariat's *Policy on Communications and Federal Identity*, May 9, 2016.

[177] Daryl Copeland, December 14, 2017.

[178] CMF, October 17, 2018; RWB, February 8, 2018; The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018.

[179] Gaston Barban, December 14, 2017.

[180] Daryl Copeland, December 14, 2017.

[181] The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018.

[182] SNA, February 14, 2018.

complexities.[183] As Ron Burnett of the Emily Carr University of Art and Design testified, "[w]e have different kinds of approaches in different cultural contexts and different provinces and within the provinces themselves and in different regions as well."[184]

In this context, **the committee unequivocally agrees with witnesses who insisted that Canada's success with social diversity and multiculturalism, and its record of tolerance, must be core components of Canada's brand**.[185] As Jana Sterbak noted, "Canada is appreciated for its openness, inclusiveness and attention to minorities and to women. It is known for its relative transparency and excellent standard of living. Ours is considered a gentle, welcoming society, largely free of prejudice, snobbery and clientelism."[186] Christophe Rivet of ICOMOS Canada highlighted values of "openness, of bridge building and of respect for diversity. Those values are as important in trade as they are in building friendships."[187] Brian M. Levine of The Glenn Gould Foundation emphasized the importance of promoting a "brand Canada" that is "focused on concepts of openness, inclusivity, excellence, which we sometimes forget to underscore sufficiently, and innovation that elevates Canada's profile to new levels of global prominence."[188] Indeed, Tonya Williams of Reelworld Film Festival commented, "[w]e have a rich history in Canada, and we should be encouraging our film-makers to mine that history and the many cultures, religions and races that make Canada what it is today."[189]

As the committee heard from several witnesses, **Indigenous artists are "essential" to Canadian diversity and its distinct image abroad.**[190] Clayton Windatt, Executive Director of the Aboriginal Curatorial Collective, underlined that "it isn't just about Indigenous people as a subject matter;" instead, it's about "Indigenous people in real positions where they're leading initiatives that are guiding the entire population of the country."[191] Others highlighted francophone communities in Quebec as well as in Acadia and across the entire country, each with their "own particular flavours."[192] According to Aldo Mazza of KoSA Music:

> *The image we project is that we have no barriers, whether in terms of francophone or anglophone culture. […] it is the essence, the work and the talent that matter. […] what really makes Canada great is that we speak both languages, and we should be proud of […] the fact that we use both languages to express our talents, culture and everything we do.*[193]

[183] Fédération culturelle canadienne-française (FCCF), June 7, 2018; KoSA Music, June 7, 2018.
[184] Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.
[185] Reelworld Film Festival, February 14, 2018; Colin Robertson, November 30, 2017; Daryl Copeland, December 14, 2017; John Ralston Saul, September 19, 2018.
[186] Jana Sterbak, May 31, 2018.
[187] ICOMOS Canada, September 27, 2018.
[188] The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018.
[189] Reelworld Film Festival, February 14, 2018.
[190] NGC, February 14, 2018; John Ralston Saul, September 19, 2018.
[191] Aboriginal Curatorial Collective, February 14, 2017.
[192] Coup de coeur francophone, June 14, 2018.
[193] KoSA Music, June 7, 2018.

The committee believes that such an image would serve to distinguish Canada in what Colin Robertson referred to as a "particularly messy world, when the brand of the country is best expressed through arts and culture." He added that "there is an appetite for what we do because they're seeing around the world increasingly that Canada does something different from others, and the best expression of that comes through our arts and our culture."[194]

John Ralston Saul echoed that sentiment, pointing to the global context and trends in other countries where migrants and minorities are increasingly targeted for political gain. He said: "We now stand almost alone in the world in believing that diversity is a positive and that immigration is a good thing. It is very important that we be as aggressive, sophisticated and clever as possible in carrying the argument about our understanding of how diversity works to the outside world."[195]

Identifying Commercial Opportunities

On 20 June 2018, federal, provincial and territorial ministers responsible for culture and heritage held their annual meeting in Yellowknife to share their priorities for 2018–2019. In their news release, the ministers noted that the international market for cultural products "offers great potential for economic growth and job creation." They also affirmed "the need to stimulate and grow international export opportunities for Canada's cultural businesses, organizations and artists."[196]

Indeed, **the committee believes that commercial considerations should be seen as an integral component of Canada's approach to cultural diplomacy.** Canada's cultural and creative activities are part of the country's entrepreneurial spirit. The importance of market access and commercial viability for Canadian artists should not be overlooked, nor should broader concerns about Canada's competitiveness, trade diversification, and, ultimately, the well-being of its people.[197] As Colin Robertson testified, "culture as a commercial enterprise is something that we should be promoting."[198] Jayne Watson of the NAC Foundation noted, "[a]s a country, we need to diversify our trade sources. We are a very global country. […] Exports are key to our prosperity, but we also need to export our artists and make it part of that equation as well."[199]

The committee's views are based on the testimony of witnesses who pointed to examples such as Cirque du Soleil, *Contes pour tous*, Michael Bublé, Gilles Dubois and the *Anne of Green Gables* series as evidence of the international commercial successes and prosperity that Canada's creators can achieve for our economy.[200] Some witnesses also referred to Canada's leadership and expertise in

[194] Colin Robertson, November 30, 2017.
[195] John Ralston Saul, September 19, 2018.
[196] Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, "Culture and Heritage Priorities Discussed at Federal, Provincial and Territorial Ministers Annual Meeting," News release, June 20, 2018.
[197] Michael A. Geist, February 1, 2018; Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018; Banff Centre for Arts and Creativity, October 3, 2018; Colin Robertson, November 30, 2017; NTS, October 3, 2018.
[198] Colin Robertson, November 30, 2017.
[199] NAC Foundation, September 20, 2018.
[200] ArtExpert.ca, May 23, 2018; Colin Robertson, November 30, 2017; CIAIC, October 17, 2018.

the highly lucrative production industries that have extended to the United States and Europe, and even as far as Bollywood and China.[201]

Prosperity is a consideration of the recent initiatives undertaken by PCH that focus in particular on increasing exports and, ultimately, supporting the commercialization of Canada's cultural and creative industries. The committee acknowledges that the Creative Export Strategy represents an important initiative that can support Canadian cultural creators in international markets. However, the committee underlines that achieving international business objectives does not necessarily equate to advancing Canada's cultural diplomacy. As officials from PCH explained, cultural diplomacy is "not a core objective of the Creative Export Strategy."[202] The committee is convinced that close collaboration between PCH and Global Affairs is required to use the Creative Export Strategy as leverage to maximize Canada's cultural diplomacy.

Moreover, the committee agrees with witnesses that commercial considerations should be taken into account along the entire length of the cultural value – or production – chain in order to foster work of a world-class calibre. According to UNESCO, which uses the term "culture cycle," the processes required to produce and disseminate cultural products, as well as to receive and use them, pass through five stages or linkages: creation, production, dissemination, reception, and consumption.[203] In the digital age, the cultural value chain is also less linear and more complex or "simultaneous." In other words, digital technology has shifted content creation away from traditional producers towards user-generated creators, allowing them "to self-publish/produce, market, distribute and sell their creations, diminishing their reliance on traditional means of production, distribution, and marketing."[204]

The committee is also aware that, with globalization, the market for culture is in effect borderless and more mobile than ever before.[205] There are direct links between creative activities, globalization and the growth of the knowledge economy, including with respect to software, interactive digital media, and virtual and augmented reality, as well as with streaming platforms that are increasingly serving as the basis for revenue generation in various industries, such as music.[206] As the committee was told, the sum effect is that creative projects are being developed for a "world multi-platform."[207]

Being more People-focused

The committee insists that Canada's cultural diplomacy should be guided by a **focus on people**. The idea is to **leverage human and social capital, including the talent of the agents and creators of Canadian art and culture from across the country, in order to advance Canada's foreign policy**

[201] Colin Robertson, November 30, 2017; Reelworld Film Festival, February 14, 2018.
[202] PCH, October 4, 2018.
[203] UNESCO, *Culture Cycle*.
[204] Statistics Canada, *Conceptual Framework for Culture Statistics 2011*, Catalogue No. 87-542-X, p. 15. See also: CIAIC, October 17, 2018.
[205] Michael A. Geist, February 1, 2018.
[206] Canadian Music Publishers Association, May 23, 2018.
[207] Reelworld Film Festival, February 14, 2018.

priorities. As Phyllis Lambert, Founding Director of the *Canadian Centre for Architecture,* stated to the committee, "[t]he point is that we can never lose sight of the fact that when it comes to cultural diplomacy, people are the driving force."[208] In fact, the committee heard that "[p]eople are central as never before to foreign policy."[209] Nicholas Cull, Professor, Annenberg School for Communication, University of Southern California, said:

> *The big change that has come from our communications revolution is that you can no longer put people at the edge of foreign policy. They have to be at the centre. Culture is all about people, so finding ways of engaging people, not just politically but culturally, is the way to think about it.*[210]

There are also now more opportunities for younger, emerging artists. Guylaine Normandin, director with the CCA, observed that, today, young artists "have not even finished school and already have connections all over the world."[211]

As witnesses told the committee, the drivers of Canada's cultural diplomacy are as much emerging creators and the disciplines in which they express themselves as the established, high-profile names.[212] Esther Charron of Pôles magnétiques, art et culture, testified, "[t]here is much to be gained from having the foresight and courage to support promising artists, who are genuinely in need of encouragement."[213]

In this respect, **the committee also underscores the importance of ensuring that emerging and young artists specifically, and Canadian creators more generally, receive the exposure necessary to contribute to Canada's cultural diplomacy**.[214] Jayne Watson of the NAC Foundation underscored the basic importance of "promoting the fact that some of the world's greatest artists are Canadian."[215] Similarly, Ron Burnett of the Emily Carr University of Art and Design told the committee that the visibility and "discoverability" of Canadian artists are even more critical in an increasingly competitive global environment. He said: "Creative work in Canada is on par with any country, but we are not good at promotion and don't have institutions and organizations that can maintain an awareness of what we do at the international level."[216]

Most prominently, this principle revives the people-to-people connection and mutual understanding that cultural engagement generates, deepens other modes of interaction, and draws in other stakeholders. Gaston Barban and Daryl Copeland both referred to the importance of engaging the

---

[208] Canadian Centre for Architecture, October 3, 2018.
[209] Nicholas Cull, May 30, 2018.
[210] Ibid.
[211] CCA, January 31, 2018.
[212] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; ESAC, October 17, 2018; CMF, October 17, 2018.
[213] Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018.
[214] Banff Centre for Arts and Creativity, October 3, 2018.
[215] NAC Foundation, September 20, 2018.
[216] Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.

"grassroots" as well as the "grasstops," and the different avenues by which to connect with them.[217] Indeed, Daryl Copeland emphasized, "pitch to the popular, not just the elites."[218] For her part, Professor Sarah E.K. Smith called for the inclusion of more civil society stakeholders in the dialogue on the role of arts and culture on the international stage, proposing a broader recognition of the "diverse networks of cultural exchange" that include "artists, students, cultural institutions and non-governmental organizations."[219]

Canada's diversity once again emerges as an important asset in establishing and sustaining these people-to-people connections. Daryl Copeland stressed, "[i]t is our hidden advantage, multiculturalism, and it's time to use it."[220] In this vein, witnesses provided ample evidence, with Barry Hughson pointing out that a principal ballerina of the National Ballet of Canada, who was born in China, was a delegate in Minister Joly's cultural mission to China.[221]

At the same time, Canada's human capital and diversity are assets that need to be continually nurtured, particularly where Indigenous artists are concerned. In this respect, the committee heard about the mandate of the Aboriginal Curatorial Collective, a national art service organization dedicated to Indigenous artists and curators, as well as arts and culture workers, and its promotion of greater agency on the part of Indigenous creators.[222] Greg A. Hill, Senior Curator of Indigenous Art at the NGC, pointed to the unique collection of Indigenous art that resides within the Department of Indigenous and Northern Affairs Canada. In his words, "[i]t's really a gem within the federal government, a collection that was started in the 1960s that has continued up until the present day. This is something that Canada could use diplomatically to promote Indigenous art abroad."[223] The committee also welcomes initiatives undertaken by the NGC and the NAC that raise the profile of Indigenous art.

Strengthening International Collaboration

The committee affirms that the principle of **international collaboration** should be entrenched in the cultural pillar of Canada's foreign policy. As witnesses told the committee, **this principle touches on the reciprocity and face-to-face exchanges that are integral to deepening ties and mutual understanding, all of which benefit the advancement of foreign policy**.[224]

In this respect, **the committee underlines that cultural diplomacy is more than exports, products, artifacts and performances**. **It is also about forging international connections for Canada's cultural and creative communities**. As Guylaine Normandin of the CITF, noted:

[217] Gaston Barban, December 14, 2017; Daryl Copeland, December 14, 2017.
[218] Daryl Copeland, December 14, 2017.
[219] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017.
[220] Daryl Copeland, December 14, 2017.
[221] NBC, February 28, 2018.
[222] Aboriginal Curatorial Collective, February 14, 2017.
[223] NGC, February 14, 2017.
[224] GAC, December 6, 2017; Coup de coeur francophone, June 14, 2018; Canadian Centre for Architecture, October 3, 2018.

> *[R]eciprocity is the key in cultural diplomacy, because the relationship has to go in both directions. Just projecting oneself outwards is not enough. We must not neglect the transformational effect of coming together, not only for the rest of the world, but also for Canadian artists and the Canadian public.*[225]

Phyllis Lambert of the Canadian Centre for Architecture was emphatic about this principle, noting that "Cultural diplomacy is not a one-way street. At its heart is the promotion of ideas, which is the key to knowledge and to cultural exchange."[226] Christophe Rivet, ICOMOS Canada, commented on the role of cultural exchange in the building of diplomatic relations, in observing that:

> *an acknowledgment of the importance of cultural elements to a potential partner, diplomatic or otherwise, is an acknowledgment of the importance of that relationship and the important steps required to understand the culture, understand the mindset, understand what preoccupies our potential partners. It is an acknowledgment of the steps that are required to build that trust.*[227]

Various witnesses noted many instances of international cultural collaboration involving Canadian artists and creators across numerous disciplines.[228] For instance, it heard about CCA programs that are supporting artists and activities in their exchanges with South America, Europe and Asia.[229] Joint productions involving Indigenous filmmakers from Finland and Canada have taken place and involved the executive director of imagineNATIVE.[230] As well, the Aboriginal Curatorial Collective was engaged by the Canadian embassy in Washington, D.C. to explore Indigenous curatorial collaborations between Canada and the U.S.[231] Christa Dickenson, CIAIC, pointed to initiatives involving InterActive Ontario as well as federal and provincial trade officers that help its members meet potential international partners.[232] For her part, Margaret McGuffin, Executive Director, Canadian Music Publishers Association, referred to international collaboration as an essential feature of the music industry, noting in particular that:

---

[225] CITF, September 20, 2018.
[226] Canadian Centre for Architecture, October 3, 2018.
[227] ICOMOS Canada, September 27, 2018.
[228] Banff Centre for Arts and Creativity, October 3, 2018; Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018; LAC, February 28, 2018; KoSA Music, June 7, 2018; Canadian Centre for Architecture, October 3, 2018; NAC Foundation, September 20, 2018.
[229] CITF, September 20, 2018.
[230] imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, February 14, 2018.
[231] Aboriginal Curatorial Collective, February 14, 2017.
[232] CIAIC, February 1, 2018.

> *songs are something that can travel around the world. It is quite often that lyricists from Canada sit down with people from Japan or with a writer from Sweden, and they are put into a room. One will be the producer, one will sing the top line, one will write the lyrics, and they will be translated into multiple languages. Songs go around the world and are truly global.*[233]

Among the many benefits of these collaborative activities, the committee underlines the opportunities for professional development, an integral component for any artist, but particularly for young, emerging and marginalized creators who are looking to be exposed to "different aesthetics"[234] and "communities of practice"[235] from around the world. Witnesses told the committee about the advantages of sharing ideas and experiences, mutual learning, and meaningful dialogue that transpire, even if passively, when they participate internationally in mentorship programs, workshops, exhibitions, festivals, conferences, research projects, and other spaces of co-creation.[236] As Frédéric Julien, Co-chair of the CAC, noted: "Our artists grow when they have opportunities to go abroad and meet other artists who do similar work."[237]

In one respect, the sharing of art internationally promotes joint reflection on common social, political and cultural issues beyond trade and economic matters. These include, as some witnesses suggested, Canada's values about peace and conflict, human rights and social justice, refugee assistance, gender equality, sustainable development and climate action.[238] Simon Brault emphasized in this context that "if you don't bring into the mix the points of view of the artists and the cultural workers, you're missing a dimension."[239]

Indeed, the committee agrees with witnesses that Canada's multiculturalism and the natural, outward orientation of its creative community form a vital platform upon which international creative collaborations can be based.

Supporting Innovative Approaches and Thinking

The committee underlines that Canada's approach to cultural diplomacy needs to be innovative.[240] As Valerie Creighton of CMF noted, "the challenge in Canada is ensuring we have the right tools underneath our terrific creative community that can take us into the future and also ensure the world has accessibility to that content."[241] Christa Dickenson of CIAIC echoed this point,

---

[233] Canadian Music Publishers Association, May 23, 2018.
[234] CITF, September 20, 2018.
[235] Coup de coeur francophone, June 14, 2018.
[236] Canadian Centre for Architecture, October 3, 2018.
[237] CAC, April 26, 2018.
[238] CCA, January 31, 2018; CIAIC, October 17, 2018; RIDEAU, February 8, 2018; Reelworld Film Festival, February 14, 2018; CAC, April 26, 2018; ICOMOS Canada, September 27, 2018.
[239] CCA, January 31, 2018.
[240] John Ralston Saul, September 19, 2018; Adrienne Clarkson, June 7, 2018; RWB, February 8, 2018.
[241] CMF, October 17, 2018.

saying, "[n]ow, we're consuming arts and culture differently; it's a screen-based world. Being able to bring those examples to the forefront is incredibly critical." [242] In other respects, these technologies are constantly redefining what is understood as culture and art to embrace more directly aspects that are generally classified as entertainment. [243]

In particular, digital technologies can improve connectivity and two-way exchanges between people through various platforms. In this respect, it is noteworthy that, in 2016, the International Telecommunication Union estimated that there were 3.4 billion Internet users across the world.[244] Social media, including Facebook, Twitter and Instagram, are among the most popular interfaces to communicate and transmit information. Recent data demonstrate the popularity of these means of communications:

- Facebook had 1.49 billion daily active users on average in September 2018.[245]
- Twitter had 326 million monthly users in October 2018.[246]
- More than 1 billion Instagram accounts were active as of June 2018.[247]

Within this realm, "digital diplomacy" is an important concept.[248] It encompasses the use of social media platforms to influence the public or promote a country's brand, particularly where Internet connections can overcome borders and isolation. It also includes using smartphones and geomatics to help departments and diplomats abroad with their work. Of note, governments and foreign affairs departments use them abundantly to communicate and transmit information; more specifically, 97 of all 193 United Nations member states had "an official presence" on digital platforms in 2017.[249]

GAC uses digital diplomacy to disseminate information about its activities, services and programs to Canadians, both in Canada and abroad. In 2018, the department had more than 300 accounts in 10 social media platforms that were used by officials at headquarters in Ottawa and in its missions abroad.[250] The committee encourages the Government of Canada to consider Gaston Barban's recommendation in his report commissioned for GAC to create a "Centre of Expertise for Digital Diplomacy" that will build departmental capacity in this area and to better evaluate social media efforts. In particular, consideration of this recommendation should be undertaken with a view to determining how digital diplomacy can be optimized to showcase Canada's creative works and generate more interest around the world.[251]

From another perspective, the committee notes that, in this global digital environment, where creative products are generated at an accelerated pace and are overabundant, "discoverability" and enhancing competitiveness are all the more essential to improve the effectiveness of cultural

[242] CIAIC, February 1, 2018.
[243] ESAC, October 17, 2018.
[244] International Telecommunication Union, *New data visualization on Internet users by region and country, 2010-2016*.
[245] Facebook, Newsroom, *Stats*.
[246] Ciston PR Newswire, *Twitter Announces Third Quarter 2018 Results*, October 25, 2018.
[247] *Instagram Business*.
[248] Gaston Barban, *Review of Public Diplomacy and Public Affairs at Global Affairs Canada*, September 2017, p. 9.
[249] *Twiplomacy Study 2018*.
[250] GAC, *Stay connected*.
[251] Gaston Barban, *Review of Public Diplomacy and Public Affairs at Global Affairs Canada*, September 2017, p. 5.

diplomacy. It welcomes the inclusion of "discoverability" in the Creative Canada Policy Framework and calls for particular attention to its implementation.[252]

The committee further believes that the principle of innovation needs to be embedded in Canada's approach to cultural diplomacy in order to reflect the new modes of creativity that have resulted from technological advances. For example, an author or musician may distribute a book or piece of music without going through traditional distribution networks (record companies, etc.). In the audio-visual sector, it is now possible to make films with minimal equipment, to distribute or stream them live, and to digitize Canada's documentary heritage and archives to make them more accessible. Creators can also access direct interaction from users through social media.

Ensuring that the Prioritization of Cultural Diplomacy Endures

As a final principle, the committee wants to see **cultural diplomacy entrenched as a priority within Canada's foreign – and trade – policy.**[253] In this regard, the committee echoes the words of Gaston Barban who said that "the international promotion of Canadian culture is essential to our national identity, a strong contributor to our economy and an indispensable element for the promotion of our national interests." As such, it "needs to be a government priority, coordinated, strategically planned, and delivered with committed leadership and sufficient resources."[254]

Daryl Copeland argued that Canada could realize great gains if it made a concentrated effort "to put culture front and centre" among its foreign policy priorities.[255] According to Colin Robertson, that means "dedicated officials, dedicated budgets and a minister dedicated to being its champion."[256]

The committee also notes that cultural diplomacy is not limited to governmental efforts; it requires the involvement of the private sector as well as non-governmental groups. Moreover, the commitment on the part of all stakeholders to cultural diplomacy needs to be long-term and to "anticipate what lies ahead."[257] According to Simon Brault, this point is central from the perspective of Canadian creators and cultural groups, who, by their nature, plan and work according to sustained efforts spanning timelines counted in years, not months.[258]

The Structural Foundation of Canada's Cultural Diplomacy

The committee believes that, in addition to the aforementioned principles, **the cultural and artistic dimensions of Canada's foreign policy need to be enhanced and solidified through sound policy architecture.** The committee further believes that the core elements of this architecture comprise:

---

[252] PCH, *Creative Canada Policy Framework*, September 2017, p. 28.
[253] Gaston Barban, December 14, 2017; KoSA Music, June 7, 2018; Daryl Copeland, December 14, 2017; CCA, January 31, 2018.
[254] Gaston Barban, December 14, 2017.
[255] Daryl Copeland, December 14, 2017.
[256] Colin Robertson, November 30, 2017.
[257] The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018; Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018; CCA, January 31, 2018.
[258] CCA, January 31, 2018.

- **a clearly articulated set of goals and objectives;**
- **sufficient, consistent and predictable levels of investment;**
- **enhanced intergovernmental collaboration;**
- **a framework for measuring performance and outcomes;** and
- **a unified and transparent administrative system for decision-making, implementation and accountability.**

Sarah E.K. Smith told the committee that "there are a lot of opportunities in terms of cultural diplomacy to think about a more coherent strategy that links in all these diverse players and focuses on key government priorities."[259] As Gaston Barban testified, "[i]t needs to be a government priority, coordinated, strategically planned, and delivered with committed leadership and sufficient resources."[260]

Defined Goals and Objectives

The committee believes that the strategic framework it envisions would have greater impact if it was based on clearly defined goals and objectives.[261] Those should, in turn, reflect not only Canada's international priorities, but also the recognized benefits of incorporating arts and the creative sector in Canada's foreign relations, namely:

- improved understanding of Canada;
- promotion of Canada's values and brand;
- strengthened avenues for engagement that can complement diplomacy and commercial activity; and
- increased trade and exports alongside other enhanced commercial relations.

As Kristian Roberts of Nordicity Group Limited observed, "[w]e need to understand what culture can do that fits foreign policy objectives."[262] Simon Brault emphasized that "[i]t is really important to be clear on the fact that Canada has interests all over the world, and if we want to advance those interests, we need a clear plan and a clear contribution for arts and culture to that plan."[263]

The details of these goals and objectives should also be flexible to accommodate changing global dynamics as well as domestic circumstances in order to maximize the influence of culture and the arts in Canada's international relations and to take advantage of opportunities as they arise.[264] In this respect, goals and objectives should be based on meaningful consultations with stakeholders

[259] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017.
[260] Gaston Barban, December 14, 2017.
[261] Nordicity Group Limited, October 17, 2018; Colin Robertson, November 30, 2017; Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; Gaston Barban, December 14, 2017; CCA, January 31, 2018; Nicholas Cull, May 30, 2018; The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018; RWB, February 8, 2018.
[262] Nordicity Group Limited, October 17, 2018.
[263] CCA, January 31, 2018.
[264] Michael A. Geist, February 1, 2018; The Glenn Gould Foundation, June 7, 2018; Gaston Barban, December 14, 2017; Daryl Copeland, December 14, 2017.

from the Canadian creative industry community, as well as representatives from relevant government departments and cultural agencies and institutions.[265]

Sufficient Levels of Investment

Canada's strategic framework for cultural diplomacy also needs to be **supported by a level of investment that can support the achievement of the strategy's goals and objectives over the long-term.** While witnesses welcomed recent government funding initiatives,[266] as outlined earlier in this report, **the committee underlines the importance of ensuring investment in those activities and artists where funding will make a significant difference in terms of professional development, collaboration, market exposure and collaboration, as well as commercialization.**[267]

A number of witnesses spoke about these issues. Professor Michael A. Geist remarked, "I personally think there's a lot of culture that we ought to be funding through Canada Council and others that simply wouldn't get created otherwise, so the benefit is that there are those Canadian stories and there is that Canadian culture being created, leaving the market aside."[268] According to Kerry Swanson of imagineNATIVE, "a strategy that actually allowed organizations to invest in bringing work over to other countries and creating [international] partnerships would be welcome."[269]

In terms of the economic outcomes, Valerie Creighton of CMF remarked, in the context of the financial investment her organization makes to support video game development, "[i]n fact, it's not a cultural mandate. It's very much an economic mandate. That piece of the content pie that we finance brings returns back to the fund to be able to support more."[270] Christa Dickenson of CIAIC noted that, with funding, the Canadian interactive digital media sector has, in her words, "developed a reputation for world-class, high-quality content."[271]

With respect to Canada's Creative Export Strategy, Margaret McGuffin "welcome[d] this funding and recommend[ed] that a portion of this future trade money be directed to a fund that benefits all music companies, including music publishers who are driving growth with their world-leading export activity."[272] Julie-Anne Richard, Director General of RIDEAU, commented:

[265] Gaston Barban, December 14, 2017; Nicholas Cull, May 30, 2018.
[266] RWB, February 8, 2018; Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018; NTS, October 3, 2018; The Writers Union of Canada, February 28, 2018.
[267] NTS, October 3, 2018; LAC, February 28, 2018; Canadian Centre for Architecture, October 3, 2018.
[268] Michael A. Geist, February 1, 2018.
[269] imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, February 14, 2018.
[270] CMF, October 17, 2018.
[271] CIAIC, February 1, 2018.
[272] Canadian Music Publishers Association, May 23, 2018.

> *I would mention first the Creative Canada strategic framework […] which is providing significant help for us to host international representatives. We went from about thirty representatives to fifty, and it is a direct result of this program that we have been able to increase our hosting capacity, including a dozen or so representatives from China. As to the Bourse RIDEAU event that will take place next week, it will be the largest delegation of representatives of cultural presentation networks in China who have come to Quebec and, of course, to Canada. So this is clear and tangible evidence of the impact this kind of investment can have.*[273]

At the same time, witnesses from the artistic and creative communities stressed that they should not be expected to align their existing mandates with government priorities in order to obtain such support.[274] As Jean R. Dupré of the Orchestre Métropolitain noted:

> *Currently, cultural organizations have to respond to the themes, the directions, the standards and the priorities of the government, even to the point of being entirely distanced from their mission. This is to gain access to budgets that, while helpful, are designed for less relevant projects that are outside their mission, short-term and with little possibility of expansion. Therein, we see a danger of cultural missions losing their very nature.*[275]

The committee is also cognizant that federal investment in cultural diplomacy will always have some limitations. As GAC stressed, "we can't go back to the day where we might have been able to pay for the ballet or an opera company to go abroad just from funding from [GAC]."[276] **Accordingly, the committee believes that federal funding should be leveraged with other modes of investment in order to maximize impact.[277] These alternate sources include provinces, territories and municipalities, and frameworks that promote partnerships with foreign agencies or private investors.**[278]

Moreover, the committee notes the mutual benefits that can be generated through enhanced investments by the private sector in international cultural relations,[279] particularly as corporate appreciation for cultural diplomacy as "a valuable thing worth funding,"[280] beyond philanthropic motivations, takes hold. Howard Jang of the Banff Centre for Arts and Creativity explained the shift

[273] RIDEAU, February 8, 2018.
[274] Jana Sterbak, May 31, 2018; Orchestre Métropolitain, June 14, 2018.
[275] Orchestre Métropolitain, June 14, 2018.
[276] GAC, December 6, 2017.
[277] Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.
[278] GAC, December 6, 2017; RIDEAU, February 8, 2018; CMF, October 17, 2018.
[279] Banff Centre for Arts and Creativity, October 3, 2018; Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.
[280] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017.

in thinking whereby corporations are increasingly supporting international cultural engagement for "business reasons."[281] In the specific context of corporations sponsoring international tours of cultural performances, Howard Jang emphasized, "[i]t shifted to market concerns and concerns about being able to express their brand in association with a not-for-profit. Discussions were less about getting a tax receipt, but rather getting exposure and the opportunity to have exposure through their corporate support."[282] As Gideon Arthurs of the National Theatre School of Canada (NTS) explained, "in our quite successful fundraising efforts in the private sector we are seen as an outlet for corporations to express their humanity and their engagement towards their communities."[283]

However, **the committee stresses that the private sector, due to its focus on short-term results, should be considered as a complement to, and not a replacement for, the long-term, stable and flexible public sector investment that can encourage planning and innovation**.[284] Likewise, the committee encourages greater consideration of business models such as those used by Banff Centre for Arts and Creativity and the British Council, which combine global recognition of quality products with revenue-generating operations.[285]

Improved Collaboration among Governments

The committee believes that, while the federal government is responsible for Canada's diplomatic relations, it should take into account the role that provinces, territories and municipalities can play in a federal cultural diplomacy strategy.

Some provinces, territories and municipalities have experience in implementing their own cultural diplomacy programming, which has allowed them to assert their presence on the international scene and develop commercial opportunities. For instance, Quebec is actively involved within la Francophonie. In the early 2000s, it played a prominent role in the negotiation and implementation of the 2005 UNESCO *Convention on the Protection and the Promotion of the Cultural Diversity Expressions*.[286] One of the goals of Quebec's most recent international strategy is to "promote creativity, culture, knowledge and Quebec's specificity."[287] With the Congrès mondial acadien and the Société Nationale de l'Acadie, New Brunswick is another province that has been active in the field of cultural diplomacy. In 1998, the SNA developed a strategy to promote Acadian artists internationally, the *Stratégie de promotion des artistes acadiens sur la scène internationale*, in order to "support professional artists and cultural industries seeking an international profile"; this strategy is still in effect today.[288]

---

[281] Banff Centre for Arts and Creativity, October 3, 2018.
[282] Ibid.
[283] NTS, October 3, 2018.
[284] NTS, October 3, 2018; RWB, February 8, 2018; NAC Foundation, September 20, 2018; CMF, October 17, 2018; Canadian Centre for Architecture, October 3, 2018; Reelworld Film Festival, February 14, 2018.
[285] Banff Centre for Arts and Creativity, October 3, 2018, British Council Canada, February 15, 2018.
[286] UNESCO, "The Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions."
[287] Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Québec on the world stage: involved, engaged, thriving*, 2017, p. 60.
[288] SNA, Stratégie de promotion des artistes acadiens sur la scène internationale, *À propos*. [translation]

In their recent respective policies, other provinces, such as British Columbia and Saskatchewan, recognize the importance of increasing access to international opportunities for their artists and cultural workers.[289]

During the study, several witnesses emphasized that the federal government needs to be sensitive to the international cultural activities pursued by Canada's provinces and territories. Ron Burnett of the Emily Carr University of Art and Design remarked that the Government of Canada has a lack of information "on specific cultural activities from province to province," making it "difficult to promote our cultural work abroad."[290] Alain Chartrand of Coup de coeur francophone recommended that Canada's approach to cultural diplomacy take "provincial policies and regional initiatives into account, and [do] its best to align with them in order to optimize its impact."[291]

The committee learned that relations between the federal and provincial governments are cooperative in relation to cultural diplomacy activities.[292] Representatives of federal government departments and cultural stakeholders cited examples of good working relations between different levels of government. Esther Charron of Pôles magnétiques, art et culture, shared her own experience as a former cultural attaché for the Quebec delegation in New York. In this role, she built partnerships with Canada's consulate: "We could do more by pooling our resources rather than working separately. Our actions had more impact. […] We talked regularly to find out what the other one was doing so as to avoid duplication."[293]

During the study, GAC said that it considers provinces, territories and municipalities as both "stakeholders and partners."[294] The department commented that leveraging funding with other institutions helps Canada have a bigger impact in the cultural realm.[295] Similarly, PCH officials said that they regularly consult "provinces, territories, associations, our portfolio partners and the Canada Council for the Arts"[296] to identify commercial opportunities and emerging markets.

The committee notes the recommendation made by Colin Robertson of the Canadian Global Affairs Institute, who insisted on the implementation of "a cultural diplomacy strategy that draws and collaborates with other levels of government — provinces, territories and municipalities and the private sector."[297]

While the committee believes that there should be strong federal leadership in implementing a comprehensive and coherent cultural diplomacy strategy, it recognizes that there are opportunities for greater and more effective collaboration with provinces, territories and municipalities.

---

[289] British Columbia Arts Council, *New Foundations. Strategic Plan for the British Columbia Arts Council 2018-2022*; Government of Saskatchewan, *Pride of Saskatchewan. A policy where culture, community and commerce meet*.
[290] Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.
[291] Coup de cœur francophone, June 14, 2018.
[292] In 2009, Professor Evan Potter made the same observation in his research. See Potter, Evan H., *Branding Canada: Projecting Canada's Soft Power through Public Diplomacy*, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 20.
[293] Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018.
[294] GAC, December 6, 2017.
[295] Ibid.
[296] PCH, October 4, 2018.
[297] Colin Robertson, November 30, 2017.

RECOMMENDATION 2

The committee recommends that the Government of Canada explore opportunities for greater and more effective collaboration and coordination with provinces, territories and municipalities in its cultural diplomacy activities.

A Comprehensive Performance Measurement

In order to ensure that goals and objectives are being attained and that investment is delivering the desired returns, the committee insists that Canada's cultural diplomacy strategy includes performance measurement as one of its foundations.[298] As André Lewis of the Royal Winnipeg Ballet remarked, "ultimately, it's about measurements. You have to measure the impact, but you have to do it in order to know if it's actually working."[299]

The committee fully understands the challenges of measuring the effectiveness of cultural diplomacy.[300] It cannot be expected that the impact of such initiatives will always be manifest in the short term. In addition, impact cannot be limited to dollar figures and attendance at events; a comprehensive performance measurement of cultural diplomacy initiatives should also find a way to track diplomatic outcomes.

An underlying challenge to performance measurement in this area is that cultural diplomacy may be only one of the many factors driving the outcomes achieved.[301] As Jérôme Moisan, Director General of Strategic Policy, Planning and Research Branch with PCH explained, "we cannot link increased trade with a country to a single initiative, as important and brilliant as it might be. We have to consider the broader context of international trade."[302] This point was reinforced in research undertaken by Professor Evan Potter about "branding Canada" and his conclusion is that it is often easier to measure outputs than outcomes:

[298] Gaston Barban, December 14, 2017; Colin Robertson, November 30, 2017; RWB, February 8, 2018; CMF, October 17, 2018; Nordicity Group Limited, October 17, 2018. According to the Treasury Board Secretariat, evaluation is defined as "the systematic and neutral collection and analysis of evidence to judge [the] merit, worth or value" of a given program or policy. Treasury Board Secretariat, *Policy on Results*. *Glossary*, July 2016.
[299] RWB, February 8, 2018.
[300] PCH, *Social Impacts and Benefits of Arts and Culture: A Literature Review*, February 2016, p. 2.
[301] Nordicity Group Limited, October 17, 2018.
[302] PCH, December 7, 2017.

> *Measuring outputs (the things produced and the number of messages transmitted) is fairly straightforward and uncontroversial, though often ignored by government agencies all the same. Measuring outcomes, or the broader impact of a given public diplomacy program in terms or achieving Canadian economic or security goals, is much harder, given the difficulty or attributing causality (especially in a foreign environment), and is, therefore, politically and bureaucratically unpopular.*[303]

There are particular challenges in measuring intangible and longer-term results, such as trust, perception and influence.[304] PCH officials remarked that "there is a whole qualitative component — the quality of our relationships with other countries — that is very difficult to quantify and for which we are seeking other indicators, other sources of information, other than what can be quantified by statistics."[305]

In order to capture the full impact of Canada's cultural diplomacy efforts, the committee encourages a greater, dedicated effort at qualitative assessments that include, but are not limited to, surveys of stakeholders and audiences.[306] In this respect, Professor Sarah E.K. Smith suggested that the committee look to the example of the British Council, whose highly-regarded report Trust Pays is based on a survey of 1,000 people in 10 countries, to measure the impact of the United Kingdom's international cultural relations.[307]

The committee stresses the importance of a credible system that captures the right data and activities, and, recalls its recommendation from its 2017 study on trade agreements that the "Government of Canada expedite research initiatives led by Statistics Canada that are aimed at providing a more accurate and complete analysis of the participation of Canadian businesses in global value chains."[308]

A comprehensive approach to performance measurement in the field of cultural diplomacy would capture digital activities. Michel Sabbagh of PCH testified that the digitization of cultural trade "creates its own measurement challenges," but the department is not deterred from working with Statistics Canada to take proper account.[309] A report prepared by Professor Nicholas Cull, for the United States Advisory Commission on Public Diplomacy, highlighted the importance of using data generated by information and communications technologies to evaluate public diplomacy:

---

[303] Potter, Evan H., *Branding Canada: Projecting Canada's Soft Power through Public Diplomacy*, McGill-Queen's University Press, 2007, pp. 219–220.
[304] Gaston Barban, December 14, 2017; CMF, October 17, 2018; Colin Robertson, November 30, 2017; PCH, October 4, 2018.
[305] PCH, December 7, 2017.
[306] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; Michael A. Geist, February 1, 2018; Colin Robertson, November 30, 2017; Gaston Barban, December 14, 2017; PCH, December 7, 2017; PCH, October 4, 2018.
[307] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; University of Edinburgh, *Soft Power Today: Measuring the Influences and Effects*, October 2017, p. 4.
[308] AEFA, *Free Trade Agreements: A Tool for Economic Prosperity*, February 2017.
[309] PCH, December 7, 2018.

> *In a world of increasing competition for resources, in which the new tools of social media make new kinds of evaluation possible even as the communication environment requires an ever more nuanced approach for an ever more savvy audience, evaluation has an unprecedented significance. It must be part of the DNA of public diplomacy's future.*[310]

The credibility of the measurement framework could also be enhanced by accommodating types of measurement that are specific to artistic disciplines and applying the GBA+ lens systematically.

RECOMMENDATION 3

The committee recommends that federal departments and Crown corporations involved in cultural diplomacy activities develop performance measurement indicators to monitor and assess both the short-term and long-term results of those activities.

A Unified System to Advance the Strategy

The committee is convinced that **a key component in the structural foundation of Canada's cultural diplomacy strategy is a unified system that would better coordinate federal actions in the international promotion of Canadian arts and culture.** In particular, that would entail integrating and strengthening the links among the agencies and portfolios involved, the representatives of the creative and cultural sectors, and the provinces, territories and municipalities. While the committee is aware that efforts to improve cooperation among the federal departments and agencies are underway,[311] it stresses that, in order to have maximum effect, a "more sophisticated model" of a unified administrative system is required that goes beyond cooperation, consultation and partnerships.[312]

The committee is putting forward this approach for a number of reasons. **Its paramount utility would be to enhance the consistency and internal coherence of the decision-making process and to consolidate government resources that are dispersed by and to various stakeholders.** Accordingly, it would **offer various stakeholders and partners a central point of contact for exploring opportunities, reflect the multi-disciplinary nature and diversity of the Canadian arts**

[310] See Nicholas J. Cull, "*Preface: Evaluation and the History of U.S. Public Diplomacy*," p. 12, in United States Advisory Commission on Public Diplomacy, *Data-Driven Public Diplomacy: Progress Towards Measuring the Impact of Public Diplomacy and International Broadcasting Activities*, September 16, 2014, p. 57.
[311] CCA, January 31, 2018; GAC, December 6, 2017; PCH, October 4, 2018.
[312] CCA, January 31, 2018.

and culture community, and maximize information- and network-sharing. It would also **build on existing consultative and cooperative networks, and, ultimately, strengthen the efficiency of program delivery and accountability**.[313] Along these lines, GAC officials suggested that better cooperation would have the following benefits:

- improved communication with missions abroad about opportunities to promote Canadian artists;
- the ability to leverage funding in programming initiatives and tours abroad;
- less duplication; and
- better alignment of efforts with stakeholders.[314]

Several witnesses shared their views about whether this system should take the form of a working group, a new stand-alone agency, or a unit within GAC. Simon Brault proposed that GAC and PCH improve the coordination of their international activities by agreeing to a "framework for cooperation."[315] For his part, Ron Burnett, Emily Carr University of Art and Design, was specific in suggesting that "there needs to be a multi-ministerial council established that crosses between PCH; GAC; and Innovation, Science and Economic Development Canada." It is his view that such a council "would define itself in a way that would allow people, actual employees with a dedication to Canadian culture, to learn and develop their expertise over time."[316] Colin Robertson commented that "[w]here responsibility for promotion finds a home — the Canada Council, GAC, PCH— is less important than that it exists. It does mean dedicated officials, dedicated budgets and a minister dedicated to being its champion."[317]

The committee's conclusion is that GAC should be the lead federal institution in the coordination of Canada's cultural diplomacy strategy, due to its designated mandate to conduct Canada's international affairs. The department and its network of foreign missions has the expertise to ensure that cultural diplomacy activities have broad reach, are effective, and help to advance the country's international interests. However, the committee would also stress that GAC's role should be carried out in cooperation with other federal institutions, including PCH and the CCA in recognition of their own mandates and well-established contacts with Canada's cultural community.

[313] Colin Robertson, November 30, 2017; Gaston Barban, December 14, 2017; Daryl Copeland, December 14, 2017; CCA, January 31, 2018; Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018; ArtExpert.ca, May 23, 2018; SNA, February 14, 2018; Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; CITF, September 20, 2018; CMF, October 17, 2018; FCCF, June 7, 2018; Coup de coeur francophone, June 14, 2018.
[314] GAC, December 6, 2017.
[315] CCA, January 31, 2018.
[316] Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.
[317] Colin Robertson, November 30, 2017.

RECOMMENDATION 4

The committee recommends that the Government of Canada designate Global Affairs Canada as the lead department responsible for coordinating and delivering Canada's cultural diplomacy strategy. The roles and responsibilities of other federal departments and agencies involved in the promotion of Canadian arts and culture should be clearly established in the strategic policy framework.

RECOMMENDATION 5

The committee recommends that, two years after the tabling of this report, Global Affairs Canada provide the committee with a status report on the Government of Canada's cultural diplomacy activities, with emphasis on those activities that supported Canada's foreign policy. The status report should be based on, but not limited to, performance measurement indicators.

Implementing the Strategy

Strategies are, in the end, broad ideas supported by plans. To be realized, they must be implemented through specific tasks and decisions, using available tools, personnel, networks, platforms, and budgetary resources.[318] Within a cultural diplomacy strategy, the Canadian government should undertake specific efforts to:

- engage Canada's international diplomatic network;
- maximize promotional activities;
- enhance support to Canadian studies program;
- facilitate artist mobility;
- reduce fiscal barriers; and
- prioritize countries and regions.

[318] Nicholas Cull, May 30, 2018; CMF, October 17, 2018; Gaston Barban, December 14, 2017; Colin Robertson, November 30, 2017; Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.

Engaging Canada's Diplomatic Network

Canada's presence abroad includes a global network of 178 missions in 110 countries. In the view of the committee, these missions could play a bigger role in the Government of Canada's efforts to meet its cultural diplomacy goals.

The committee is convinced that Canadian diplomatic missions abroad could be a critical tool in the implementation of Canada's cultural diplomacy strategy.[319] As Canada's diplomatic corps, the contribution of mission personnel to cultural diplomacy is undeniable, including their ability to "leverage cultural opportunities and help to advance Canada's foreign policies and our Canadian cultural partners,"[320] not to mention their provision of "assistance to visiting ministers such as the Minister of Heritage by organizing local round tables and contacts with on-the-ground artists and creators."[321]

Moreover, witnesses pointed to cases where Canada's diplomatic network provided value-added initiatives regarding cultural engagement. These include, for instance, the Marshall McLuhan Salon at the embassy in Berlin that serves as a multimedia outreach facility and official exhibition space for two international festivals.[322] Another example is the Canadian artists and agents who were invited to participate in the Milano Music Week in Italy as a result of connections made by the embassy in Rome with Italian producers during Canadian music week.

However, such efforts need to be expanded and regularized. In this respect, Canada's missions abroad play a critical role beyond the provision of funds. André Lewis of the Royal Winnipeg Ballet remarked:

> *[W]e […] receive support from embassies when we go to other countries, and that is very important. We […] have to reach out to the community in those countries, and we can take steps to get more support from [embassies]. Sometimes it is easier to say that a company such as the Royal Winnipeg Ballet is coming here, post it on your website, engage with people and constantly get the message out. Those are things that do not cost very much, but that are important and can help.*[323]

Indeed, many witnesses noted the invaluable in-country resources that Canadian missions offer to visiting cultural groups and artists, particularly regarding analysis of the geopolitical situation, local customs, the legal and regulatory environment, market intelligence, and network opportunities, not

[319] Jeremy Kinsman, December 13, 2017; Colin Robertson, November 30, 2017; KoSA Music, June 7, 2018; Jana Sterbak, May 31, 2018; Daryl Copeland, December 14, 2017; Gaston Barban, December 14, 2017; RIDEAU, February 8, 2018; Coup de coeur francophone, June 14, 2018; FCCF, June 7, 2018; SNA, February 14, 2018.
[320] GAC, December 6, 2017.
[321] Ibid.
[322] Ibid.
[323] RWB, February 8, 2018.

to mention the actual promotion of events and support with foreign languages.[324] Such resources are particularly helpful for emerging artists. As Esther Charron of Pôles magnétiques, art et culture, explained:

> *These cultural teams could offer a range of services and ensure the implementation of consistent, useful and effective measures in numerous areas: promotions, public and media relations, buyers missions, digital platforms and so forth. They could provide local consulting services to artists, producers and their partners such as monitoring and guidance with respect to work permits and tax rules. Diplomatic support would also be beneficial to assist with a variety of challenges including tour-related border issues, copyright infringement — as we see happening in China — and the labyrinth of payroll and tax rules for vocal artists in France. In addition, these employees should have access to ongoing professional development opportunities including encounter programs and annual training in Canada.*[325]

As well, she emphasized that integrated positions "play a key role in building and maintaining specialized networks in a given country. When equipped with the right vision, skills, knowledge and financial resources, these individuals can become effective economic, cultural and diplomatic liaisons."[326]

Most Canadian diplomats appear to have a general understanding of how to promote arts and culture, and support doing so. However, the committee believes that this role is not sufficiently embedded in their mandate. In this respect, there was much discussion over the course of the committee's hearings about whether or not the former position of "cultural attaché"[327] should be restored in the Canadian context or if it is too outdated. The committee underscores that cultural diplomacy should be a pillar of foreign policy. Therefore, it should be reflected in the rank, training and selection as well as in the policy and the performance of foreign service officers.

To achieve this objective, **Canadian diplomats assigned to cultural files should receive appropriate training, and the skills related to this sector of activity should be recognized as an asset for career advancement.**[328] Martin Théberge, President of Fédération culturelle canadienne-française, noted that "[i]n order for the network to be as effective as possible, advocates need geopolitical knowledge and an understanding of the economic conditions in potential partner countries and, especially, of the full range of Canada's cultural diversity."[329] Likewise, such competence among

[324] Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018; CMF, October 17, 2018; GAC, December 6, 2017; RWB, February 8, 2018; RIDEAU, February 8, 2018.
[325] Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018.
[326] Ibid.
[327] A cultural attaché was the term used to describe a diplomat at a foreign mission whose primary responsibility was the promotion of culture and the arts.
[328] Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018; KoSA Music, June 7, 2018; Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018.
[329] FCCF, June 7, 2018.

Canadian as well as locally-based staff can be reinforced with specific training, or "re-tooling," which could include assignments or secondments at various Canadian cultural and creative institutions.[330] Alternatively, due to their particular circumstances, some missions may benefit from cultural experts who are embedded within its mission in order to provide specific knowledge and skills.[331] In this respect, the committee concurs with Simon Brault, who noted:

> *[I]n some countries [Canada does] have local people who are incredibly good bridgers between Canadian artists and local artists. […] It really depends what the situation is. I don't think that having some kind of a top-down, bureaucratically heavy solution of having cultural attachés everywhere is the way to do it.*[332]

In addition, **opportunities for enhancing collaboration and information-sharing about cultural events between Canadian diplomats and provincial counterparts should be given greater attention**. According to Julie-Anne Richard of RIDEAU, "I think though that these ties with foreign diplomatic missions should be expanded. This is an opportunity for diplomacy that embassy staff and Canadian diplomats should take advantage of."[333] Esther Charron of Pôles magnétiques, art et culture, echoed this sentiment based on her experience as a cultural attaché for the Quebec delegation in New York City and advisor in Quebec's Ministry of International Relations:

> *When well-known artists visited the Quebec delegation, suddenly my colleagues from tourism, business and public affairs invited their clients to attend those performances. The clients were delighted, inspired and reassured. They took in our wonderful culture and saw what great collaborators we are. For all these reasons, I think we have a great deal to gain through Canadian cultural diplomacy.*[334]

From another perspective, a few witnesses remarked that in some cases it is the artistic group that serves as the networking resource for Canadian diplomats.[335] Julie-Anne Richard of RIDEAU emphasized, "[w]e hold contact events attended by international guests. Even in the locations to which I have travelled to date, I think Canadian diplomats could have a greater presence so we could meet them and work more closely with them."[336] Some witnesses noted the advantages for Canadian diplomatic objectives, particularly in the context of high-level visits or high profile

[330] Colin Robertson, November 30, 2017; Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018; Sarah E.K. Smith, November 30, 2017; KoSA Music, June 7, 2018; Emily Carr University of Art and Design, June 14, 2018; FCCF, June 7, 2018; CIAIC, February 1, 2018.
[331] Sarah E.K. Smith, November 30, 2017.
[332] CCA, January 31, 2018.
[333] RIDEAU, February 8, 2018.
[334] Pôles magnétiques, art et culture, June 7, 2018.
[335] ArtExpert.ca, May 23, 2018; RIDEAU, February 8, 2018; Coup de coeur francophone, June 14, 2018; CIAIC, February 1, 2018.
[336] RIDEAU, February 8, 2018.

initiatives, when "big names" serve as magnets to attract and reinforce political and economic connections.[337]

The committee also wishes to draw specific attention to the physical public spaces at Canadian diplomatic missions and residences abroad. These spaces, which often shape visitors' first impressions of Canada, should be used to showcase Canadian arts and culture. In this regard, the committee calls on the Government of Canada and GAC to make better use of the more than 6,000 pieces of art in the collection it holds on behalf of Canadians. Efforts should be maximized to profile this collection not only in real time but also digitally. Public spaces should also be used to augment the exposure and "discoverability" of Canadian artists and creators.[338]

RECOMMENDATION 6

The committee recommends that Global Affairs Canada enhance the capacity of Canadian missions abroad so that they have the skills, knowledge and tools necessary to support the federal government's cultural diplomacy initiatives.

RECOMMENDATION 7

The committee recommends that Global Affairs Canada provide cultural diplomacy training to its employees, with particular attention on rotational employees who are posted abroad.

Maximizing Promotional Activities

The committee is convinced that **showcasing Canadian participation at international events as well as organizing missions that curate Canada's creative enterprises are among the promotional activities that could be instrumental in giving effect to Canada's cultural diplomacy strategy**.[339]

Such activities serve to enhance the "discoverability" and competitiveness of Canada's creative sector, as well as opportunities for collaboration and engagement with industry leaders and buyers from around the world. Indeed, these activities are generally beneficial for emerging artists, and more so when they include a high-profile government official or a recognized artist as well.[340]

[337] Jana Sterbak, May 31, 2018; Adrienne Clarkson, June 7, 2018; Colin Robertson, November 30, 2017.
[338] SNA, February 14, 2018; Colin Robertson, November 30, 2017; Jana Sterbak, May 31, 2018; Adrienne Clarkson, June 7, 2018.
[339] CCA, January 31, 2018; Gaston Barban, December 14, 2017; CAC, April 26, 2018; Canadian Centre for Architecture, October 3, 2018; CIAIC, February 1, 2018; Reelworld Film Festival, February 14, 2018; The Writers' Union of Canada, February 28, 2018; NAC Foundation, September 20, 2018; CITF, September 20, 2018; ArtExpert.ca, May 23, 2018.
[340] National Arts Centre (NAC), September 20, 2018.

The committee notes that these events can have immediate as well as long-term impact.[341] Jayne Watson of the NAC Foundation stated with respect to ensuring a cultural aspect to such missions:

> *[W]hether it is a state visit by the Governor General or a minister travelling abroad, always making sure that there is perhaps an opportunity to highlight if there is a Canadian theatre company in Beijing at the time, making sure they're invited to the reception being held for the minister, and vice versa, encouraging culture to be part of it.*[342]

Recent creative industries trade missions to China and Mexico by the Minister of Canadian Heritage provide a case in point about the value of these activities.[343] Indeed, the 2017 and 2018 missions to China took place following the renewed commitment to cultural cooperation in 2016, and led to several positive results. In terms of government-to-government ties, for instance, a Canada-China Joint Committee on Culture was established in order to serve as a framework for "high-level dialogue on issues of mutual interest related to culture, creative industries, heritage and the arts."[344] On the commercial side, the 2018 mission included approximately 56 companies from several cultural industries and resulted in over 23 agreements valued at $125 million in trade deals.[345] The mission to Mexico in November 2017 resulted in the establishment of a creativity and cultural working group as part of the Canada-Mexico partnership: "This high-level forum, with phased cooperative projects, focuses on enhancing cooperation, market development and investment for creative industries and on strengthening the creative sector's contribution to social and economic development."[346]

As Frédéric Julien of CAC testified, "[t]hese trade missions are essential. Sometimes, these are large-scale trade missions like the Minister of Canadian Heritage's mission in China. Sometimes, these are smaller missions funded by the CCA or by Canadian Heritage. In either case, they're beneficial."[347] Valerie Creighton of CMF referred to her experience of participating in the cultural trade mission to Mexico, saying, "[b]elieve me, when you're in the room with officials, government officials, diplomats and content makers from another country, nothing brings people together more than the sharing of ideas and content and stories."[348]

In this respect, the committee was told by witnesses about the invaluable opportunity and potential returns of Canada serving as a country of honour at the highly regarded 2020 Frankfurt Book Festival. As John Degen, Executive Director of the Writers' Union of Canada, explained, "[f]rom what

[341] CAC, April 26, 2018.
[342] NAC Foundation, September 20, 2018.
[343] PCH, *2018 Creative Industries Trade Mission to China*, May 23, 2018.
[344] PCH; December 7, 2017; PCH, October 4, 2018.
[345] PCH, October 4, 2018.
[346] PCH, December 7, 2018.
[347] CAC, April 26, 2018.
[348] CMF, October 17, 2018.

I understand, there's a goal coming out of Frankfurt 2020 which is a broad dissemination of Canadian literature to the world, which has already begun, but also the bringing of business back to Canada in the sense that we would like rights deals with international publishers for the translation and publication of Canadian works in other countries."[349]

Promoting Canadian Studies Abroad

Since 1975, Canadian studies programs have been part of Canadian public diplomacy efforts "to enhance knowledge and understanding of Canada abroad."[350] They can be defined as the network of "associations and centres in foreign countries through research and study awards, travel grants, and assistance to university libraries."[351]

Until 2012, Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT) – now GAC – supported Canadian studies through the Understanding Canada program, the budget for which was around $5.5 million. This program was mainly under the administrative responsibility of the International Council for Canadian Studies (ICCS). Before it was abolished in April 2012, the Understanding Canada program supported 36 national and regional associations for Canadian studies abroad in more than 50 countries.[352] According to the database of the ICCS, there were 4,000 active "Canadianists" devoted to study, teach and research about Canada either at home or abroad.[353]

Even though the Understanding Canada program was terminated, the committee learned that some parts of GAC continue to do "some work on Canadian studies."[354] However, GAC no longer has "a formal mechanism"[355] with universities. A recent book on the current state of Canadian studies underlines that the dissolution of Understanding Canada has led to a decrease in "the level of activity" of Canadian studies abroad as well as a weakening of "the inducements for scholars to enter or remain in the field."[356]

Some witnesses indicated that Canadian studies was an important tool of Canadian cultural diplomacy. Jeremy Kinsman noted that it was helpful in communicating with people, "especially in the United States."[357] It enabled scholars to learn about the "Canada experience"[358] on different issues such as public healthcare, the environment, immigration, etc. Professor Nicholas Cull of the

[349] The Writers' Union of Canada, February 28, 2018.
[350] DFAIT, *Departmental Performance Report 2011-12*.
[351] Evan H. Potter, *Branding Canada: Projecting Canada's Soft Power through Public Diplomacy*, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 129.
[352] Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), *Departmental Performance Report 2011-12*.
[353] International Council for Canadian Studies (ICCS), *Database on Canadianists*.
[354] GAC, December 6, 2017.
[355] Ibid.
[356] Stephen Brooks, "*Uncertain Embrace: The Rise and Fall of Canadian Studies Abroad as a Tool of Foreign Policy*," in Promoting Canadian Studies Abroad. Soft Power & Cultural Diplomacy, ed. by Stephen Brooks, Palgrave Macmillan, 2018, p. 28.
[357] Jeremy Kinsman, December 13, 2017.
[358] Ibid.

University of Southern California remarked that Canadian studies was an example of a program of capacity-building that can "build links" [359] and promote understanding and development.

Colin Robertson of the Canadian Global Affairs Institute suggested restoring a modernized Canadian studies program to "highlight, amplify and contribute to Canada's research excellence."[360] He stated that the focus should be placed on studies pertaining to "the integration of migrants into big cities, effective pluralism, agri-food, clean energy, Arctic development, oceans management, climate mitigation, [and] all areas in which Canada has or is developing expertise."[361]

The committee believes that Canadian studies have proved to be an efficient vehicle in the extension of knowledge about Canada in other countries. The 2010 evaluation of DFAIT's Understanding Canada program stated that Canadian studies contributed "to substantial intellectual activity about Canada" and influenced "the position of foreign countries about Canada."[362] Here, the committee would like to underscore that one of the key priorities of the mandate letter of the Minister of Foreign Affairs was to "increase Canada's educational and cultural interaction with the world."[363] If Canada is serious about the value of cultural diplomacy, it is vital that the Government of Canada support research and learning about Canada in other countries.

RECOMMENDATION 8

The committee recommends that Global Affairs Canada support the creation of a modernized Canadian Studies program that would contribute to knowledge about Canada in the world.

Facilitating Artist Mobility

Artists travel abroad to develop markets, to co-produce, and to present or exhibit their work. This trend encourages the exchange of expertise, cultural dialogue and mutual understanding between countries. Over the last four years, Canada made several changes to its work regulations making it easier for Canadian performing arts companies to host foreign artists.

- Section 186(g)(ii) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* (IRPR) was amended in 2014 to include performances in bars, clubs and similar establishments;
- The Temporary Foreign Workers Program was streamlined in 2015; and
- Section 205(b) of IRPR is easier for foreign performing artists to come to Canada for co-productions and longer-term engagements. (2016)

[359] Nicholas Cull, May 30, 2018.
[360] Colin Robertson, November 30, 2017.
[361] Ibid.
[362] DFAIT, *Summative Evaluation of the International Education and Youth Programs. Final Report*, May 2010, p. vii.
[363] Prime Minister of Canada, *Minister of Foreign Affairs Mandate Letter*, February 1, 2017.

However, some witnesses expressed the view that some countries' visa procedures for foreign artists and performers constitute a major barrier to cultural exchange. According to the Canadian Arts Coalition, it is "extremely difficult and expensive for Canadian artists to enter the U.S." [364] In the last negotiations of the Canada-United States-Mexico Agreement, the Canadian Arts Coalition called for the inclusion of "performing artists" as an eligible profession for Treaty National (TN) temporary entry.[365]

The committee is mindful that one of the objectives of the 2005 Convention for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions is to facilitate "the mobility, to the extent possible, of artists from the developing world." Therefore, **the committee considers that barriers to the mobility of artists must be alleviated to the greatest extent possible**. **Also, in its trade negotiations, Canada should encourage other countries to emulate our regulatory framework governing such mobility.**

Reducing Fiscal Barriers

In order to avoid double taxation, tax treaties set out rules regarding the circumstances under which a signatory country may tax certain kinds of income. They specify which signatory country should apply taxes on which kind(s) of income, and may also provide a maximum withholding tax rate for the various types of income. Tax treaties also help to prevent tax evasion by facilitating the sharing of information between countries.

Most of the tax treaties to which Canada is a signatory follow the Model Tax Convention developed by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). When a tax treaty is negotiated, the Model Tax Convention is amended by signatory countries to meet their particular needs. Article 17 of the OECD Model Tax Convention creates a particular tax treatment that enables states to tax performing artists in the country where the artists perform:

> 1. Notwithstanding the provisions of Article 15, income derived by a resident of a Contracting State as an entertainer, such as a theatre, motion picture, radio or television artist, or a musician, or as a sportsperson, from that resident's personal activities as such exercised in the other Contracting State, may be taxed in that other State.
>
> 2. Where income in respect of personal activities exercised by an entertainer or a sportsperson acting as such accrues not to the entertainer or sportsperson but to another person, that income may, notwithstanding the provisions of Article 15, be taxed in the Contracting State in which the activities of the entertainer or sportsperson are exercised.[366]

---

[364] CAC, April 26, 2018.

[365] CAC, *Supplementary brief in response to questions from members of the Senate Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade*, May 29, 2018, p. 3.

[366] The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed, November 21, 2017*, (Article 17 - Entertainers and sportspersons), M-43.

Canada has tax treaties with 93 countries. The vast majority of them include provisions governing taxation of non-resident actors to mirror the wording of article 17 of the OECD Model Tax Convention. According to the Canadian Arts Coalition, foreign companies and artists performing in Canada are subject to particularly stringent rules because of this article. Currently, every arts organization that makes a payment to a non-resident artist or company for services rendered in Canada must withhold and remit a withholding tax. According to the CCA, it seems that "a large number of requests for exemptions for withholding tax have been denied for failing to meet the increased standards"[367] and the processing times to grant them have increased. Moreover, "a growing number of non-resident companies are assessed penalties for not filing information or tax returns."[368] The CCA recommended that Canada's cultural diplomacy efforts should serve "to negotiate voluntary bilateral suspensions of article 17 and its replacement by more flexible administrative policies."[369]

The committee acknowledges that administrative procedures applicable to the taxation of foreign groups and artistic companies performing in Canada can be cumbersome. Also, the Government of Canada should consider negotiating bilateral suspensions of Article 17 when it is possible to do so. However, tax treaties are the result of intense bilateral negotiations with other States. The Canadian Arts Coalition itself admitted that they "cannot easily be reopened."[370] In addition, the committee notes that the OECD Committee on Fiscal Affairs released a report in 2014 related to the application of Article 17. The delegates who took part in this review "supported the view that Article 17 should be kept"[371] in bilateral treaties.

Prioritizing Countries and Regions

Cultural diplomacy needs to be a factor throughout Canada's foreign policy. That being said, the committee believes that Canada's cultural diplomacy could **prioritize countries and regions where cultural engagement will make the biggest difference for Canadian foreign policy**. Preference could be given to areas with **sizeable and established markets as well as the potential for strong people-to-people, sector-to-sector, and country-to-country ties.** According to witness testimony, that would mean prioritizing the top markets for Canadian cultural exports, such as the U.S., China, France, the United Kingdom, and Germany, as well as priority trade and diplomatic partners in the regions of Asia and Latin America.[372] Indeed, the committee has already concluded in previous reports the advantages to be gained for Canada from growing opportunities in Asia, notably Southeast Asia, as well as in South America.[373]

---

[367] CCA, *Brief to the Senate Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade*, February 27, 2018, p. 3.
[368] Ibid.
[369] Ibid.
[370] CAC, April 26, 2018.
[371] OECD, *Issues related to article 17 of the Model Tax Convention*, June 26, 2014, p. 1. The OECD report indicates that during the discussions among delegates, "it was noted that residence taxation should not be assumed given the difficulties of obtaining the relevant information, that Article 17 allows taxation of a number of high-income earners who can easily move their residence to low-tax jurisdictions and that source taxation of the income covered by the Article can be administered relatively easily."
[372] PCH, December 7, 2017; PCH, October 4, 2018; CCA, January 31, 2018; CIAIC, February 1, 2018.
[373] See AEFA, *Securing Canada's Place in Asia-Pacific: a Focus on Southeast Asia*, June 2015; AEFA, *A turning point in Canada-Argentina Relations?* May 2017.

The committee is encouraged that priority countries have already been selected as part of current programming initiatives. As officials from PCH noted:

> *On top of the support at the consulates and embassies, which have a list of 14 specific markets, we have a yearly strategic engagement plan that focuses on Asia during the first year of implementation. That falls under the $1.6-million budget set aside for trade missions. In 2018–2019, the focus will be on Latin America, specifically, Mexico and likely two South American countries. The third year, we'll be focusing on Europe.*[374]

However, in order to ensure an effective Canadian approach, **the committee suggests that the Canadian government should assess and monitor the effectiveness of the policy of prioritized countries and regions. The committee also believes that consultations with key stakeholders, cultural groups and artists should be regularized in order to obtain their input about priority countries and to inform the long-term planning of the artistic community. The committee emphasizes that the details of how cultural diplomacy is applied in each country should be tailored to respect the local context. Prioritized countries and regions should also closely align with Canada's existing association with the Commonwealth and La Francophonie in order to leverage these ties.**[375]

Considering the Recognition of the Artist's Resale Rights

The artist's resale right (ARR) is a right for visual artists, which allows some form of royalties on future sales of their work as its value accrues. It is usually calculated as a portion of the proceeds that comes out of the galleries or auction houses that make the sale. Unlike musicians or writers, visual artists do not generate income when their works change hands in market. Article 14 of the Berne Convention recognized resale rights for "original works of art" but its application is optional. In 2001, ARR was enshrined in European Union law with the Resale Rights Directive[376]. According to the World Intellectual Property Organization, quoting a report of the Confédération Internationale des Sociétés d'Auteurs et Compositeurs, 74 countries had passed legislation on ARR as of 2014.[377]

The committee has heard from some witnesses asking Canada to adopt ARR in its copyright legislation. Clayton Windatt, Executive Director for the Aboriginal Curatorial Collective, recommended that ARR needs "to be made law and explicitly included in trade agreements so that

[374] PCH, October 4, 2018.

[375] KoSA Music, 7 juin 2018; Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018; CAC, 31 janvier 2018; Nicholas Cull, 30 mai 2018; 30 mai 2018; Gaston Barban, 14 décembre 2017.

[376] European Union, *Directive 2001/84/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the resale right for the benefit of the author of an original work of art*.

[377] World Intellectual Property Organization, *The Economic Implications of the Artist's Resale Right*, Thirty-Fifth Session, November 13 to 17, 2017, p. 17.

Canadian artists can collect royalties in other countries."[378] Despite the fact that ARR is more closely linked to economic issues related to the arts, Greg A. Hill, Audain Senior Curator, Indigenous Art, for the NGC, told the committee that ARR is a principle that should be part of Canada's cultural diplomacy.[379] The Canadian Arts Coalition explained why Canada should recognize the ARR in its copyright legislation:

- it will put visual artists on a level playing field with songwriters and authors who receive royalties from sales of their works;
- most galleries and auction houses would comply in paying the ARR if there is legislation;
- copyright is an issue of international reciprocity. If an artwork is resold in the secondary market, in Canada or abroad, Canadian artists do not currently benefit financially from further sales of that work; and
- ARR will especially benefit senior artists as well as Indigenous artists.

The committee notes that this important issue deserves further study and attention. In this regard, the committee is also aware that copyright issues have been studied in greater detail by the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology and the House of Commons Standing Committee on Canadian Heritage, as part of the statutory review of the *Copyright Act*.

[378] Aboriginal Curatorial Collective, *Brief*, February 14, 2018.
[379] NGC, February 14, 2018.

CONCLUSION

The diversity of Canadian culture, it's expression and enjoyment around the world became truly evident through our testimony. Canadian artists have garnered international recognition for the quality of their work and have helped to project a positive image of Canada internationally.

The federal government has undertaken activities to promote Canada's art and culture abroad. Nevertheless, the committee is of the view that the work of cultural diplomacy could be carried out in a much more efficient, effective and strategic manner. Without such improvements, Canada will not be able to realize the full potential of what is already a vital dimension of its foreign policy.

Based on that assessment, the committee is recommending that the Government of Canada invest in cultural diplomacy as an equal pillar of its foreign policy. Doing so will only have an impact if cultural diplomacy is treated as a priority within the Canadian government, from the top echelons of decision-making about foreign policy to those who are entrusted with its implementation in missions around the world.

Cultural diplomacy today, as with parliamentary diplomacy, is an underutilized avenue to build on enhancing our foreign policy for the future. The committee views the opportunities today, with new technologies and new digital inventiveness, as an opportunity to build on people-to-people ties. Cross cultural ties can build and foster a strengthened foreign policy to bring Canada to a new benchmark of contribution on the international stage.

Appendix A - Expenditures by federal institutions on creating, promoting and disseminating Canadians arts, culture or heritage internationally, (Actual expenditures), 2016-2017 and 2017-2018 (in $ millions)

Crown corporations/ departments	A. 2016–2017 (Actual expenditures)	B. 2017–2018 (Actual expenditures)	Comments
A. Department of Canadian Heritage	31.7	35.0	Eleven programs support international activities. About two-thirds of expenditures are made through the Canada Music Fund ($10 million) and TV5 ($10 million).
B. Telefilm Canada	32.9	22.3	More than 70% of the expenditures include funding for international audiovisual co-productions (films) governed by treaties.
C. Canada Council for the Arts	13.1	20.3	• 1,671 projects in 2016–2017 • 1,730 projects in 2017–2018
D. Global Affairs Canada	10	5.4	Budget 2016 allocated $15.4 million to GAC
E. National Gallery of Canada	2.7	3.8	Financial data does not include activities and expenses related to the creation, promotion and dissemination of the Museum's collection. Approximately 80% of the expenditures presented to the committee were for activities related to Canada's participation at the Venice Biennale.
F. CBC/Radio-Canada	2.8	2.8	This amount corresponds to the operating expenses of Radio Canada International (RCI). Expenses related to programming and promotion of individual shows are not disclosed by the Corporation. They are considered confidential for independence and commercial reasons.
G. National Film Board of Canada	0.9	1.0	The NFB performs this role through the following two programs:

			(1) The promotion of works and visibility of the NFB (including the national and international industry). (2) The distribution of works and audience engagement (including international markets).
H. National Arts Centre Corporation	0.9	0.6	Over three-quarters of the expenditures are used to produce various digital content including livestreams, podcasts and videos posted on the NAC website.
I. Canada Science and Technology Museums Corporation (Ingenium)	0.8	0.5	The activities of Ingenium abroad are mainly through the development of mobile applications, the design of traveling exhibitions and participation in conferences.
J. Canadian Museum of History	0.5	0.7	These are costs associated with overseas shipping, marketing, travel, and participation in conferences.
K. Canadian Museum of Nature (CMN)	0.2	0.2	The CMN invests in cultural diplomacy through collaborative scientific research, collections loans, traveling exhibits, conference presentations and expert panels.
L. Canadian Museum for Human Rights	0.1	0.1	The Museum promotes human rights by making presentations, establishing partnerships with international organizations, hosting international visitors and exhibiting abroad.
M. National Capital Commission	0.02	0.02	Limited role
N. National Battlefields Commission	0.01	0.01	Limited role
O. Canadian Museum of Immigration at Pier 21	-	-	No expenses disclosed
P. Library and Archives Canada	-	-	No expenses disclosed
Q. Parks Canada Agency	-	-	No expenses disclosed. Parks Canada promotes its heritage places internationally through collaboration with partners at Destination Canada and the provincial marketing organizations. This includes direct

			investments in international marketing initiatives annually, including participating in tourism industry marketplaces in Canada such as Rendez-vous Canada (travel trade) and GoMedia Canada (travel media); as well as hosting international travel trade and media on familiarization tours in Parks Canada places.
Total expenditures	96.6	92.6	

Source: Responses provided by federal Crown corporations, agencies and departments to a formal request of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, September 2018.

Appendix B - Domains in the Canadian Framework for Culture Statistics

Domains in the Canadian Framework for Culture Statistics

A. Heritage and libraries	B. Live performance	C. Visual and applied arts	D. Written and published works	E. Audio-visual and interactive media	F. Sound recording
Core Culture Sub-domains					
• Archives • Libraries • Cultural heritage • Natural heritage	• Performing arts • Festivals and Celebrations	• Original visual art • Art reproductions • Photography • Craft • Advertising • Architecture • Design	• Books • Periodicals • Newspapers • Other published works	• Film and video • Broadcasting • Interactive media	• Sound recording • Music publishing

Source: Statistics Canada, Conceptual Framework for Culture Statistics 2011, Catalogue No. 87-542-X, p. 39.

Appendix C - List of Witnesses

Thursday, November 30, 2017
• Colin Robertson, Vice President, Canadian Global Affairs Institute • Sarah E.K. Smith, Assistant Professor, School of Journalism and Communication, Carleton University
Wednesday, December 6, 2017
• Andrea Desmarteau, Deputy Director, Creative Industries, Financial and Professional Services, Global Affairs Canada • Peter Lundy, Director General, Public Diplomacy and Special Initiatives, Global Affairs Canada • Patrick Riel, Deputy Director, Cultural Diplomacy and Advocacy, Mission Support, Global Affairs Canada • Stuart Savage, Director General, Geographic Coordination and Mission Support Bureau, Global Affairs Canada
Thursday, December 7, 2017
• Jérôme Moisan, Director General, Strategic Policy, Planning, and Research, Canadian Heritage • Michel Sabbagh, Director, International Trade, Canadian Heritage
Wednesday, December 13, 2017
• Jeremy Kinsman, Former Ambassador of Canada
Thursday, December 14, 2017
• Gaston Barban, Former Canadian Diplomat • Daryl Copeland, Senior Fellow, Canadian Global Affairs Institute
Wednesday, January 31, 2018
• Simon Brault, Director and Chief Executive Officer, Director's Office, Canada Council for the Arts
Thursday, February 1, 2018
• Christa Dickenson, Chair, Interactive Ontario, Canadian Interactive Alliance • Michael A. Geist, Canada Research Chair in Internet and E-commerce Law, Faculty of Law, University of Ottawa

Thursday, February 8, 2018
• André Lewis, Artistic Director, Canada's Royal Winnipeg Ballet • Julie-Anne Richard, Director General, Réseau indépendant des diffuseurs d'événements artistiques unis
Wednesday, February 14, 2018
• Greg A. Hill, Audain Senior Curator, Indigenous Art, National Gallery of Canada • Louise Imbeault, President, Société nationale de l'Acadie • Kerry Swanson, Chair, Board of Directors, ImagineNATIVE Film + Media Arts Festival • Tonya Williams, Executive Director, President and Founder, Reelworld Film Festival • Clayton Windatt, Executive Director, Aboriginal Curatorial Collective
Thursday, February 15, 2018
• Mariya Afzal, Country Director, British Council Canada • Carlos Enríquez Verdura, Chargé d'Affaires of Culture, Deputy Director, Exhibitions and Special Projects, Secretariat of Foreign Affairs, Mexico • Ronald Grätz, Secretary General, Institute for Foreign Cultural Relations, Germany
Wednesday, February 28, 2018
• Guy Berthiaume, Librarian and Archivist of Canada, Library and Archives Canada • John Degen, Executive Director, The Writers' Union of Canada • Carlos Enríquez Verdura, Chargé d'Affaires of Culture, Deputy Director, Exhibitions and Special Projects, Secretariat of Foreign Affairs, Mexico • Barry Hughson, Executive Director, The National Ballet of Canada
Thursday, March 1, 2018
• Ronald Grätz, Secretary General, Institute for Foreign Cultural Relations, Germany
Thursday, April 26, 2018
• Renuka Bauri, Communications and Advocacy Director, Canadian Artists' Representation • Frédéric Julien, Co-chair, Canadian Arts Coalition
Wednesday, May 23, 2018
• Margaret McGuffin, Executive Director, Canadian Music Publishers Association • Louise Jeanne Poulin, Chief Executive Officer, ArtExpert.ca
Wednesday, May 30, 2018
• Nicholas Cull, Professor, Annenberg School for Communication, University of Southern California

Thursday, May 31, 2018
• Jana Sterbak, Artist, Conceptual Sculptures
Thursday, June 7, 2018
• Esther Charron, Co-Founder and President, Pôles magnétiques, art et culture • The Right Honourable Adrienne Clarkson • Roger Garland, President, Board of Directors, The Glenn Gould Foundation • Brian M. Levine, Executive Director, The Glenn Gould Foundation • Aldo Mazza, Founder and Artistic Director, KoSA Music • Marie-Christine Morin, Director General, Fédération culturelle canadienne-française • Susan Peterson d'Aquino, Member of the Board of Directors, The National Arts Centre Foundation • Martin Théberge, President, Fédération culturelle canadienne-française
Thursday, June 14, 2018
• Ron Burnett, President and Vice-Chancellor, Emily Carr University of Art and Design • Alain Chartrand, General Manager and Artistic Director, Coup de coeur francophone • Jean R. Dupré, President and CEO, Orchestre Métropolitain • Brigitte Proucelle, Cultural and Scientific Counsellor, Embassy of France to Canada
Thursday, September 20, 2018
• John Ralston Saul, Essayist and Novelist
Thursday, September 20, 2018
• Sylvain Cornuau, Secretary-General, Commission internationale du théâtre francophone • Guylaine Normandin, Director, Supporting Artistic Practice, Canada Council for the Arts, Commission internationale du théâtre francophone • Jayne Watson, Chief Executive Officer, National Arts Centre Foundation, National Arts Centre
Thursday, September 27, 2018
• Christophe Rivet, President, ICOMOS Canada
Wednesday, October 3, 2018
• Gideon Arthurs, Director General, National Theatre School of Canada • Howard Jang, Vice President, Arts and Leadership, Banff Centre for Arts and Creativity • Phyllis Lambert, Founding Director Emeritus, Canadian Centre for Architecture

Thursday, October 4, 2018
• Julie Boyer, Director General, International Trade, Canadian Heritage • Michel Sabbagh, Director, International Trade, Canadian Heritage • Chris Crowell, Vice President, Corporate Innovation, Volta
Wednesday, October 17, 2018
• Valerie Creighton, President and CEO, Canada Media Fund • Jayson Hilchie, President and CEO, Entertainment Software Association of Canada • Kristian Roberts, Partner, Nordicity Group Limited
Thursday, November 1, 2018
• Madeleine Careau, Chief Executive Officer, Orchestre symphonique de Montréal • Claude Joli-Coeur, Commissioner and Chairperson, National Film Board • Christopher Walker, Vice President, Studies and Analysis, National Endowment for Democracy

Appendix D - Briefs

Date Received	Organization	Submitter
February 5, 2018	Canadian Interactive Alliance	Christa Dickenson
February 8, 2018	Canada's Royal Winnipeg Ballet	André Lewis
February 9, 2018	Canada Council for the Arts	Simon Brault
February 13, 2018	Institute for Foreign Cultural Relations, Germany	Ronald Grätz
February 13, 2018	Aboriginal Curatorial Collective	Clayton Windatt
February 19, 2018	ImagineNATIVE Film + Media Arts Festival	Kerry Swanson
February 22, 2018	Global Affairs Canada	Organization only
February 26, 2018	British Council Canada	Mariya Afzal
February 27, 2018	Canadian Arts Coalition	Organization only
May 30, 2018	Telefilm Canada	Organization only
June 3, 2018	The Glenn Gould Foundation	Organization only
June 6, 2018	As an individual	Jana Sterbak
June 13, 2018	Orchestre Métropolitain	Jean R. Dupré
June 30, 2018	Réseau atlantique de diffusion des arts de la scène	Organization only
July 19, 2018	Canadian Arts Coalition	Organization only
September 13, 2018	Canadian Heritage	Organization only
October 17, 2018	Korean Cultural Centre in Canada	Organization only

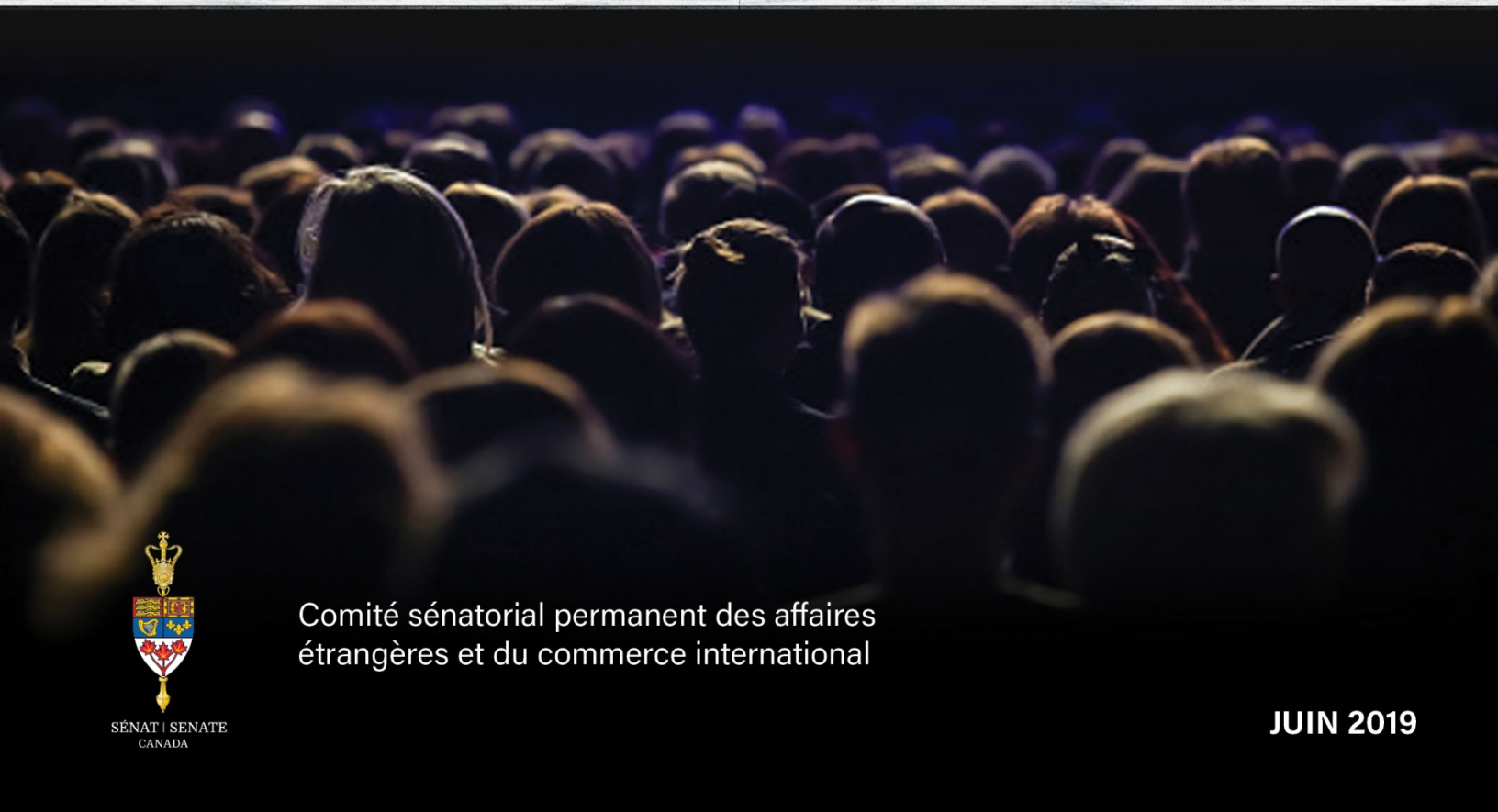
October 29, 2018	Canadian Media Producers Association	Organization only
November 22, 2018	Taipei Economic and Cultural Office	Organization only
November 22, 2018	Canadian Heritage	Organization only

SENATE | SÉNAT
CANADA

sencanada.ca

La diplomatie culturelle

À L'AVANT-SCÈNE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA



Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

SÉNAT | SENATE
CANADA

JUIN 2019

SÉNAT | SENATE
CANADA

Renseignements :
Par courriel : AEFA@sen.parl.gc.ca
Par la poste : Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4
Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : https://sencanada.ca/fr/comites/aefa
Le Sénat est présent sur Twitter : @SenatCA,
suivez le comité à l'aide du mot-clic #AEFA

This report is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES 3
REMERCIEMENTS 5
MEMBRES DU COMITÉ 7
Les honorables sénateurs 7
ORDRE DE RENVOI 9
RÉSUMÉ 13
LISTE DES RECOMMANDATIONS 17
LISTE DES ACRONYMES 19
INTRODUCTION 21
I. CULTURE ET ARTS – LEUR PLACE DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA AUJOURD'HUI 26
Définir la diplomatie culturelle 26
La valeur de la diplomatie culturelle 28
Pertinence de la diplomatie culturelle pour la politique étrangère du Canada 30
La promotion de l'image du Canada 31
Les retombées pour l'économie canadienne 32
La diplomatie culturelle du Canada en pratique 35
Les « ambassadeurs » culturels du Canada 35
Les institutions et initiatives fédérales de promotion et de diffusion des arts et de la culture à l'étranger 40
Le rôle du gouvernement dans la diplomatie culturelle 42
II. REGARDS CRITIQUES SUR LA DIPLOMATIE CULTURELLE DU CANADA 46
Valorisation et actualisation 46
Fragmentation des responsabilités 50
Manque d'investissement et de soutien 51
Les conséquences 54
III. UN CADRE STRATÉGIQUE POUR LA DIPLOMATIE CULTURELLE 58
Les principes de la diplomatie culturelle du Canada 58
Projeter une image moderne du Canada 59
Cerner les possibilités commerciales 61

Les personnes d'abord 63
Renforcer la collaboration internationale 65
Soutenir des approches et pensées novatrices 67
Pérenniser la priorisation de la diplomatie culturelle 68
Les fondements structurels de la diplomatie culturelle du Canada 69
Des buts et objectifs clairs 70
Niveaux adéquats d'investissement 70
Améliorer la collaboration entre les gouvernements 73
Un cadre de mesure approfondie du rendement 75
Un système unifié pour appliquer la Stratégie 77
Mettre en œuvre la Stratégie 79
Mobiliser le réseau diplomatique du Canada 80
Maximiser les activités de promotion 83
Promouvoir les études canadiennes à l'étranger 85
Faciliter la mobilité des artistes 87
Réduire les obstacles fiscaux 87
Prioriser des pays et régions 89
Envisager de reconnaître les droits de suite de l'artiste 90
CONCLUSION 93
Annexe A – Dépenses de certaines institutions fédérales pour la création, la promotion et la diffusion des arts, de la culture et du patrimoine à l'international (dépenses réelles), 2016-2017 et 2017-2018 (en millions de dollars) 95
Annexe B - Domaines du Cadre canadien pour les statistiques de la culture 99
Annexe C - Liste de témoins 101
Annexe D - Mémoires 105

REMERCIEMENTS

Au Canada, la culture et les arts constituent des atouts qui placent notre pays dans une situation privilégiée pour développer ses relations internationales et enrichir sa politique étrangère. C'est dans ce contexte que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (le « comité ») a entrepris d'étudier et de mieux comprendre le rôle de la culture et des arts dans l'environnement international actuel, qui ne cesse d'évoluer.

Les témoignages qu'a recueillis le comité auprès d'experts lui ont permis de comprendre que le plein potentiel de la diplomatie culturelle, en tant que pilier de la politique étrangère canadienne, n'a pas encore été atteint. Le comité a tenu 27 réunions et a fait comparaître 64 témoins provenant d'un grand nombre de secteurs. Il a entendu des universitaires, des représentants de la communauté culturelle et artistique, des dignitaires et représentants étrangers, ainsi que des représentants du gouvernement canadien. Nous sommes très reconnaissants à toutes ces personnes d'être venues nous faire profiter de leurs connaissances et de leur expertise.

Je voudrais aussi saluer personnellement l'engagement, l'expertise et l'enthousiasme de tous les sénateurs qui ont pris part à cette étude et s'y sont investis avec rigueur. Comme à chaque fois, je tiens à remercier pour leur contribution les membres du comité de direction : le sénateur Paul Massicotte, vice-président du comité, le sénateur Dennis Dawson, membre du sous-comité du programme et de la procédure, et l'ancienne vice-présidente du comité, l'honorable Anne Cools.

Au nom du comité, j'aimerais exprimer notre sincère reconnaissance au personnel du Sénat qui est intervenu dans tous les aspects de la réalisation du présent rapport. Nous remercions nos analystes de la Bibliothèque du Parlement, Marion Ménard, Natalie Mychajlyszyn et Pascal Tremblay, qui ont travaillé sans relâche pour compiler des heures de témoignages. On retrouve un peu de leur expertise, de leur professionnalisme et de diligence dans les pages de ce rapport.

Un merci aussi tout particulier à Marie-Eve Belzile, greffière du comité, et à son personnel de la Direction des comités. Enfin, je voudrais témoigner de l'appréciation du comité à l'équipe des Communications du Sénat, au personnel des sénateurs, aux interprètes et aux traducteurs qui travaillent pour le Sénat, ainsi qu'à tous ceux qui ont joué un rôle important dans la réalisation du rapport.

Le comité a bon espoir que les conclusions et recommandations contenues dans ce rapport permettront au gouvernement du Canada de faire de la diplomatie culturelle un pilier essentiel de la politique étrangère canadienne et, ainsi, de placer le Canada en meilleure position pour relever les défis propres à cette ère de mondialisation.

La sénatrice A. Raynell Andreychuk

Présidente du comité

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable A. Raynell Andreychuk
Présidente

L'honorable Paul J. Massicotte
Vice-président

Les honorables sénateurs

Salma Ataullahjan

Peter Boehm

Patricia Bovey

Jane Cordy

Mary Coyle

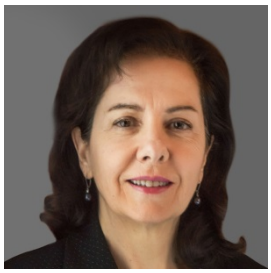
Dennis Dawson

Tony Dean

Stephen Greene

Leo Housakos

Thanh Hai Ngo



Raymonde Saint-Germain

Membres d'office du comité :

L'honorable sénateur Peter Harder (ou Diane Bellemare)(ou Grant Mitchell);
L'honorable sénateur Larry Smith (ou Yonah Martin);
L'honorable sénateur Joseph Day (ou Terry Mercer);
L'honorable sénateur Yuen Pau Woo (ou Raymonde Saint-Germain)

Autres sénateurs ayant participé à l'étude :

L'honorable Anne C. Cools
L'honorable René Cormier
L'honorable Michael MacDonald
L'honorable Yonah Martin
L'honorable Julie Miville-Dechêne
L'honorable Percy Mockler
L'honorable Richard Neufeld
L'honorable Victor Oh
L'honorable Scott Tannas

Service d'information et de recherche parlementaires :

Marion Ménard, Natalie Mychajlyszyn et Pascal Tremblay, analystes

Direction des comités du Sénat :

Marie-Eve Belzile, greffière du comité
Jacqueline Sirois, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Stav Nitka, agent de communications, Comités

ORDRE DE RENVOI

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 26 octobre 2017 :

L'honorable sénatrice Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Carignan, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, l'impact de la culture et des arts canadiens sur la politique étrangère et la diplomatie du Canada ainsi que leur utilisation dans ces domaines, et d'autres questions connexes;

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 31 mars 2018 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La greffière du Sénat intérimaire

Nicole Proulx

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 22 mars 2018 :

L'honorable sénatrice Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Tkachuk,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le jeudi 26 octobre 2017, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international concernant son étude sur l'impact de la culture et des arts canadiens sur la politique étrangère et la diplomatie du Canada ainsi que leur utilisation dans ces domaines, et d'autres questions connexes, soit reportée du 31 mars 2018 au 31 décembre 2018.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat intérimaire

Richard Denis

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 5 décembre 2018 :

L'honorable sénatrice Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Tkachuk,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le jeudi 22 mars 2018, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international concernant son étude sur l'impact de la culture et des arts canadiens sur la politique étrangère et la diplomatie du Canada ainsi que leur utilisation dans ces domaines, et d'autres questions connexes, soit reportée du 31 décembre 2018 au 30 avril 2019.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat intérimaire

Richard Denis

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 19 mars 2019 :

L'honorable sénatrice Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Tkachuk,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 5 décembre 2018, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international concernant son étude sur l'impact de la culture et des arts canadiens sur la politique étrangère et la diplomatie du Canada ainsi que leur utilisation dans ces domaines, et d'autres questions connexes, soit reportée du 30 avril 2019 au 31 décembre 2019.

Avec le consentement du Sénat et conformément à l'article 5-10(1) du Règlement, la motion est modifiée afin qu'elle se lise comme suit :

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 5 décembre 2018, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international concernant son étude sur l'impact de la culture et des arts canadiens sur la politique étrangère et la diplomatie du Canada ainsi que leur utilisation dans ces domaines, et d'autres questions connexes, soit reportée du 30 avril 2019 au 31 mai 2019.

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat intérimaire

Richard Denis

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 28 mai 2019 :

L'honorable sénatrice Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Wells,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mardi 19 mars 2019, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international concernant son étude sur l'impact de la culture et des arts canadiens sur la politique étrangère et la diplomatie du Canada ainsi que leur utilisation dans ces domaines, et d'autres questions connexes, soit reportée du 31 mai 2019 au 28 juin 2019.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat intérimaire

Richard Denis

La diplomatie culturelle à l'avant-scène de la politique étrangère du Canada

RÉSUMÉ

Les arts et la culture sont des atouts de notre politique étrangère. Or, l'intérêt du gouvernement du Canada pour la diplomatie culturelle n'a pas toujours été constant, au fil des ans : des initiatives ont été entreprises puis progressivement abandonnées. Pourtant les artistes, les écrivains et les organismes culturels n'ont jamais cessé, eux, de faire rayonner la culture et les arts de notre pays sur la scène internationale.

Ce rapport fait état des constats du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international sur le rôle que doivent jouer la culture et les arts canadiens dans les relations internationales du pays.

La conclusion principale tirée par le comité est que la diplomatie culturelle doit être un pilier de la politique étrangère canadienne.

Les pays pratiquent la diplomatie culturelle pour de nombreuses raisons. Les activités qui en découlent peuvent susciter un appui aux priorités du pays en matière de politique étrangère, accroître la compréhension mutuelle et resserrer les liens entre les peuples, établir un climat de confiance en prévision d'interactions ultérieures et faire avancer des dossiers d'intérêt national.

L'étude du comité fait ressortir qu'un éventail diversifié d'artistes canadiens obtient une reconnaissance internationale pour la qualité de ses œuvres et contribue à projeter une image positive du Canada sur la scène internationale. Toutefois, les témoignages recueillis indiquent aussi qu'en l'absence d'un soutien constant et stratégique de la part du gouvernement canadien en matière de diplomatie culturelle, d'importantes occasions ont été manquées. Cette constatation s'explique par plusieurs facteurs :

- Les arts et la culture sont un atout sous estimé au sein de la politique étrangère canadienne actuelle.
- Les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral en matière de diplomatie culturelle sont fragmentés, ce qui nuit à leur efficacité.
- Le financement fédéral consacré à la promotion de la culture et des arts canadiens à l'étranger a été insuffisant et a manqué de constance.

Le comité croit fermement que le gouvernement du Canada n'a pas encore exploité pleinement le potentiel de la diplomatie culturelle en tant que pilier de sa politique étrangère. Convaincu que le gouvernement du Canada doit déployer des efforts concertés à cet égard, le comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada développe et mette en œuvre une stratégie globale de diplomatie culturelle. Cette stratégie devrait établir les objectifs de la diplomatie culturelle dans le contexte de la politique étrangère du Canada, énoncer les rôles et les responsabilités et cerner les ressources budgétaires nécessaires à la réalisation des objectifs.

Le comité conclut également que la stratégie de diplomatie culturelle du Canada devrait reposer sur des principes clairement définis. Le comité dégage six principes :

- Projeter une image moderne du Canada, notamment en tirant pleinement avantage du leadership du pays en matière d'innovation et de créativité dans le secteur culturel.
- Cerner les possibilités commerciales sur les marchés internationaux pour les artistes et les entrepreneurs du milieu culturel.
- Adopter une approche axée sur les gens et tirer parti du talent des artistes et des créateurs de tout le pays, en particulier les artistes émergents et les jeunes artistes.
- Renforcer la collaboration internationale fondée sur le principe de la réciprocité et sur l'échange d'expériences.
- Appuyer des approches novatrices afin de refléter les nouveaux modes de créativité qui émergent des progrès technologiques.
- Veiller à incorporer la diplomatie culturelle au nombre des priorités de la politique étrangère – et commerciale – du Canada.

En plus de préconiser les principes exposés ci dessus, le comité estime que les dimensions culturelles et artistiques de la politique étrangère du Canada doivent être renforcées et solidifiées par des politiques judicieuses.

Il faut que le cadre stratégique de la diplomatie culturelle repose sur des buts et des objectifs clairement définis. Par la suite, des investissements ambitieux, cohérents et prévisibles devraient être associés à la réalisation de ces buts et objectifs à long terme. À ce titre, le comité estime que le gouvernement du Canada doit travailler avec les provinces, les territoires et les municipalités afin de mobiliser du financement et de maximiser l'impact du gouvernement fédéral. À cette fin, le comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Canada examine les possibilités permettant d'accroître ou d'améliorer la collaboration et la coordination avec les provinces, les territoires et les municipalités en matière de diplomatie culturelle.

De plus, le comité croit fermement à l'importance de la mesure du rendement. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que les ministères et les sociétés d'État fédéraux prenant part à des activités appuyant la diplomatie culturelle élaborent des indicateurs de mesure du rendement permettant de surveiller et d'évaluer les résultats de ces activités sur le court et le long terme.

Par ailleurs, le comité a déterminé qu'il faut améliorer la coordination des mesures fédérales de promotion de la culture et des arts canadiens sur la scène internationale. Le comité réclame donc la mise en place d'un système pouvant rendre le processus décisionnel en matière de diplomatie culturelle plus uniforme et cohérent, et permettant de regrouper les ressources gouvernementales qui sont actuellement dispersées entre divers intervenants. Puisqu'Affaires mondiales Canada (AMC) a le mandat et l'expertise pour conduire les affaires internationales, le comité est d'avis que le Ministère, avec son réseau de missions étrangères, devrait jouer le rôle principal dans la mise en œuvre de la stratégie de diplomatie culturelle du Canada. Le comité recommande donc :

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Canada désigne Affaires mondiales Canada comme le principal ministère responsable de la coordination et de l'exécution de la stratégie de diplomatie culturelle du Canada. Les rôles et les responsabilités des autres ministères et organismes fédéraux chargés de promouvoir les arts et la culture du Canada devraient être bien définis dans le cadre stratégique.

RECOMMANDATION 5

Que, deux ans après le dépôt du présent rapport, Affaires mondiales Canada soumette au comité un rapport d'étape sur les activités de diplomatie culturelle du gouvernement du Canada, en mettant l'accent sur les activités ayant appuyé la politique étrangère du Canada. Le rapport d'étape devrait être fondé, sans toutefois s'y limiter, sur des indicateurs de mesure du rendement.

Scène de la production de Semele, de la Compagnie d'opéra canadienne, Académie de musique de Brooklyn, 2015; photo : Jack Vartoogian/FrontRowPhotos

Le comité est d'avis que les missions diplomatiques du Canada à l'étranger pourraient être un outil crucial pour la réalisation de la stratégie canadienne de diplomatie culturelle. De plus, en ce qui concerne le personnel, la diplomatie culturelle devrait se refléter dans le grade, la formation et la sélection des agents du service extérieur, ainsi que dans leur évaluation du rendement, si elle devait être traitée comme une priorité du gouvernement canadien. À ces fins, le comité recommande :

RECOMMANDATION 6

Qu'Affaires mondiales Canada renforce les capacités des missions canadiennes à l'étranger de façon à ce qu'elles aient les compétences, les connaissances et les outils nécessaires pour soutenir les initiatives de diplomatie culturelle du gouvernement fédéral.

RECOMMANDATION 7

Qu'Affaires mondiales Canada fournisse de la formation sur la diplomatie culturelle à ses employés, et particulièrement aux employés permutants en poste à l'étranger.

Le comité estime également que la mise en valeur de la participation du Canada à divers événements internationaux et l'organisation de missions internationales visant à promouvoir des entreprises créatives du Canada figurent parmi les activités de promotion qui permettraient d'appuyer la mise en œuvre de la stratégie de diplomatie culturelle du Canada. De telles activités favorisent la « découvrabilité » et la compétitivité du secteur canadien de la création, et ouvrent des possibilités de collaboration et d'engagement avec des leaders de l'industrie et des acheteurs potentiels du monde entier.

De nombreux témoins ont décrit comment les technologies numériques et les médias sociaux ont transformé la chaîne de production culturelle et créé de nouveaux espaces de dialogue international. Le comité voit les nouvelles technologies et l'inventivité numérique comme autant d'occasions de resserrer les liens entre les peuples. Pour donner suite à cette constatation, le gouvernement canadien devra accorder une plus grande attention à l'incidence potentielle de ce secteur sur sa politique étrangère.

Enfin, des témoins ont insisté sur l'importance de l'éducation en tant qu'instrument de diplomatie culturelle et de diplomatie en général. Dans le passé, les programmes d'études canadiennes contribuaient aux efforts déployés pour faire connaître le Canada à l'étranger. Le comité considère qu'un nouveau programme modernisé permettrait de mieux faire connaître le Canada et les valeurs canadiennes dans le monde. Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 8

Qu'Affaires mondiales Canada appuie la création d'un programme d'études canadiennes modernisé qui contribuerait à mieux faire connaître le Canada dans le monde.

Dans l'ensemble, le comité conclut que la diplomatie culturelle pourrait être pratiquée de manière beaucoup plus efficiente, efficace et stratégique. Les recommandations du comité visent donc à s'assurer que le gouvernement du Canada investit dans la diplomatie culturelle comme pilier durable de la politique étrangère du pays.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada développe et mette en œuvre une stratégie globale de diplomatie culturelle. Cette stratégie devrait établir les objectifs de la diplomatie culturelle dans le contexte de la politique étrangère du Canada, énoncer les rôles et les responsabilités et cerner les ressources budgétaires nécessaires à la réalisation des objectifs.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada examine les possibilités permettant d'accroître ou d'améliorer la collaboration et la coordination avec les provinces, les territoires et les municipalités en matière de diplomatie culturelle.

Recommandation 3

Que les ministères et les sociétés d'État fédéraux prenant part à des activités appuyant la diplomatie culturelle élaborent des indicateurs de mesure du rendement permettant de surveiller et d'évaluer les résultats de ces activités sur le court et le long terme.

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada désigne Affaires mondiales Canada comme le principal ministère responsable de la coordination et de l'exécution de la stratégie de diplomatie culturelle du Canada. Les rôles et les responsabilités des autres ministères et organismes fédéraux chargés de promouvoir les arts et la culture du Canada devraient être bien définis dans le cadre stratégique.

Recommandation 5

Que, deux ans après le dépôt du présent rapport, Affaires mondiales Canada soumette au comité un rapport d'étape sur les activités de diplomatie culturelle du gouvernement du Canada, en mettant l'accent sur les activités ayant appuyé la politique étrangère du Canada. Le rapport d'étape devrait être fondé, sans toutefois s'y limiter, sur des indicateurs de mesure du rendement.

Recommandation 6

Qu'Affaires mondiales Canada renforce les capacités des missions canadiennes à l'étranger de façon à ce qu'elles aient les compétences, les connaissances et les outils nécessaires pour soutenir les initiatives de diplomatie culturelle du gouvernement fédéral.

Recommandation 7

Qu'Affaires mondiales Canada fournisse de la formation sur la diplomatie culturelle à ses employés, et particulièrement aux employés permutants en poste à l'étranger.

Recommandation 8

Qu'Affaires mondiales Canada appuie la création d'un programme d'études canadiennes modernisé qui contribuerait à mieux faire connaître le Canada dans le monde.

LISTE DES ACRONYMES

AEFA	Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international
ACLD	Association canadienne du logiciel de divertissement
AMC	Affaires mondiales Canada
BAC	Bibliothèque et Archives Canada
BNC	Ballet national du Canada
CCA	Coalition canadienne des arts
CAC	Conseil des arts du Canada
CIAIC	Alliance interactive canadienne
CIEC	Conseil international d'études canadiennes
CITF	Commission internationale du théâtre francophone
CNA	Centre national des Arts
DSA	Droits de suite de l'artiste
ENT	École nationale de théâtre du Canada
FCCF	Fédération culturelle canadienne-française
FCM	Fonds culturel des missions
FMC	Fonds des médias du Canada
IFA	Institut pour les relations culturelles avec l'étranger (Allemagne)
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MBAC	Musée des beaux-arts du Canada
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONF	Office national du film
OSM	Orchestre symphonique de Montréal

PCH	Ministère du Patrimoine canadien
RIDEAU	Réseau indépendant des diffuseurs d'événements artistiques unis
RWB	Canada's Royal Winnipeg Ballet
SNA	Société Nationale de l'Acadie
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

INTRODUCTION

À l'appui de sa politique étrangère, le Canada, comme les autres pays, use de sa réputation, de ses avantages et de ses atouts pour promouvoir ses intérêts nationaux et resserrer ses relations régionales et internationales. Or, la culture et les arts d'un pays, qui englobent une gamme d'outils, ont particulièrement le potentiel d'enrichir la politique étrangère et de favoriser les liens entre les peuples et entre les États.

L'art et la culture jouent depuis longtemps un rôle dans les relations internationales. Citons à titre d'exemples, dans l'après-guerre immédiat, la création de Radio Canada International en 1945 et l'ajout d'une division des « affaires culturelles » au ministère des Affaires extérieures en 1966. Plus tard, la culture a été reconnue comme troisième pilier de la politique étrangère du Canada dès 1995, et tout récemment, soit en 2018, le programme Exportation créative Canada a vu le jour. La diplomatie culturelle n'est donc pas un nouveau concept dans les relations internationales du Canada; le gouvernement, depuis maintes années, prône les arts et la culture comme atouts de sa politique étrangère.

Cela dit, la reconnaissance du rôle de la diplomatie culturelle dans la politique étrangère a connu des hauts et des bas. En effet, le gouvernement fédéral n'a pas toujours présenté un intérêt uniforme pour la diplomatie culturelle. Des initiatives ont été lancées, pour être ensuite emportées par les changements de priorités ou les compressions budgétaires. Mais quelle que soit l'approche du gouvernement, les artistes, écrivains et troupes canadiens n'ont jamais cessé de faire connaître la culture et les arts de leur pays sur la scène internationale. Il reste maintenant à mieux canaliser et amplifier ces activités et à analyser, qualitativement et quantitativement, leur impact direct et indirect.

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (le comité) cherche depuis quelque temps à mieux comprendre – et mettre en lumière – le rôle de la culture et des arts dans les relations internationales. Dans les rapports produits au terme de ses études sur les relations avec divers pays, le comité a insisté sur le lien entre la prospérité du Canada et son profil international, et fait ressortir les occasions qui existent d'approfondir la coopération entre les peuples, y compris sur le plan culturel. Ces enjeux sont également discutés dans les études du comité sur les relations commerciales du Canada et les accords de libre-échange avec l'Union européenne, les États-Unis et le Mexique et la région Asie-Pacifique.

En 2017, il est apparu clairement au comité que le moment était opportun d'entreprendre une étude approfondie consacrée exclusivement au rôle de la culture et des arts canadiens dans la politique étrangère du pays. Comme c'était la première initiative parlementaire de cet ordre depuis le rapport de 1994 du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'examen de la politique étrangère du Canada, notre comité a voulu à la fois faire une analyse rétrospective des réalisations des artistes canadiens sur la scène internationale, mais aussi se tourner résolument vers l'avenir. Ce faisant, son objectif principal était de mieux comprendre les avantages de l'utilisation de la culture dans les relations internationales du Canada, les faiblesses que présente la

politique actuelle, et les possibilités que doit saisir le gouvernement du Canada pour mieux développer et utiliser la présence culturelle internationale du Canada à l'appui de ses priorités mondiales[1].

Dans le présent rapport, le comité souligne que beaucoup de Canadiens – souvent avec peu ou pas de soutien du gouvernement – jouent déjà un rôle important dans la promotion de la présence culturelle du Canada à l'étranger. Cependant, il se dit fermement d'avis que le potentiel de la diplomatie culturelle, comme pilier de la politique étrangère du Canada, n'est pas encore pleinement réalisé par le gouvernement du Canada. Ancré sur cette constatation clé, **le comité conclut que les ministères fédéraux concernés doivent adopter une approche plus stratégique à l'égard de la diplomatie culturelle. Il faut en effet adopter un cadre stratégique qui énoncera des objectifs clairs et cohérents et mobilisera les ressources nécessaires, tout en énonçant les mécanismes et les outils de coordination nécessaires à l'atteinte des buts fixés et à l'évaluation des progrès en cours de route.**

Le comité souligne par ailleurs que la diplomatie culturelle doit être un pilier de la politique étrangère canadienne. Le cadre stratégique en la matière pourrait reposer sur :

- l'image de marque et la diversité sociale du Canada;
- le développement commercial du secteur créatif canadien;
- le rôle de la technologie numérique;
- l'adoption de politiques cohérentes reposant sur des investissements suffisants, la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement, et l'établissement de buts et d'objectifs mesurables;
- la promotion des études canadiennes à l'étranger;
- l'amélioration du rôle des missions diplomatiques du Canada à l'étranger.

Le comité est convaincu que le cadre qu'il recommande, parce qu'il reconnaît l'importance des arts et de la culture aux fins de la politique étrangère du Canada, amplifierait la portée et l'impact de ces activités – pour le bien à long terme des Canadiens et de l'action internationale du Canada.

Dans le cadre de son étude, le comité a tenu 27 audiences, à Ottawa, et entendu plus de 64 témoins, en plus de recevoir plusieurs mémoires écrits. Souhaitant entendre un large éventail d'intervenants, il a reçu des représentants des organismes gouvernementaux, des analystes indépendants, des organismes sans but lucratif et autres établissements culturels, et des représentants de la diversité sociale et régionale des secteurs de la culture et de la création au Canada. Parmi ce dernier groupe, le comité a entendu des artistes établis ou œuvrant dans des domaines d'expression culturelle traditionnels, mais aussi des artistes de la relève ou spécialisés dans des plateformes ou produits novateurs. Ont également témoigné des responsables ou des représentants d'autres pays, qui ont donné leur opinion sur l'exercice de la diplomatie culturelle aujourd'hui. Le comité a vu dans la réception positive accordée à l'étude par bon nombre des témoins une confirmation de son

[1] Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (AEFA), 42e législature, 1re session, John Ralston Saul, Délibérations, 19 septembre 2018.

opportunité[2]. Comme l'a fait remarquer Jeremy Kinsman, un ancien ambassadeur du Canada, « la diplomatie culturelle et la façon dont nous nous projetons dans le monde ne dépendent que de nous. Personne d'autre ne s'en chargera à notre place, et nous pouvons prendre nos propres décisions[3] ».

Le rapport débute par une description de la diplomatie culturelle telle qu'elle est pratiquée actuellement par le Canada, et de son utilité pour la politique étrangère et les créateurs canadiens. La section subséquente évalue l'efficacité de l'approche canadienne et expose les leçons à tirer de l'expérience de certains autres pays. Enfin, dans la dernière section, le comité adresse au gouvernement du Canada ses recommandations sur ce que devrait être le cadre stratégique évoqué ci-dessus.

[2] Commission internationale du théâtre francophone (CITF), 20 septembre 2018; Fonds des médias du Canada (FMC), 17 octobre 2018; British Council Canada, 15 février 2018; Société Nationale de l'Acadie (SNA), 14 février 2018; Colin Robertson, 30 novembre 2017; Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; ArtExpert.ca, 23 mai 2018; Canada's Royal Winnipeg Ballet (RWB), 8 février 2018.

[3] Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017.

CHAPITRE 1

Culture et arts – leur place dans la politique étrangère du Canada AUJOURD'HUI

I. CULTURE ET ARTS – LEUR PLACE DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA AUJOURD'HUI

Définir la diplomatie culturelle

Comme lors de son étude des accords de libre-échange, le comité a dû délimiter le vaste sujet de la diplomatie culturelle et choisir l'orientation à donner à son travail, tâche d'autant plus complexe que les intervenants et les observateurs ne s'entendent pas sur la terminologie. Par exemple, on ne peut réfléchir à la place de la culture et des arts dans les relations étrangères sans faire de lien avec la diplomatie publique, le « soft power », les relations entre les peuples et les relations culturelles internationales – autant de concepts à la fois interdépendants et utilisés de façon interchangeable, mais qui mettent l'accent sur différentes choses[4]. Le mot « culture » lui-même évoque plusieurs disciplines et concepts : l'art, la création et les modes d'expression traditionnels et non traditionnels, mais aussi l'influence de la technologie, le patrimoine et la langue, sans parler des notions – subjectives s'il en est – des valeurs et de l'identité[5]. À cette complexité s'ajoutent d'autres questions qui font débat : quel doit être le champ de la diplomatie et de la politique étrangère? Quels outils

[4] La diplomatie culturelle est habituellement vue comme un complément ou un instrument de la diplomatie traditionnelle. Le terme désigne toutes les mesures par lesquelles un pays fait connaître ses valeurs et sa culture sur la scène internationale, afin de rehausser sa position auprès de ses partenaires étrangers. La diplomatie publique englobe divers secteurs, dont les arts et la culture, l'éducation, les sciences, le sport et le tourisme. Elle est très proche du concept du « pouvoir de convaincre » (« soft power »). Selon Joseph Nye, professeur à la Kennedy School of Government de Harvard, le « soft power » se définit comme la capacité d'attraction et d'influence d'un pays sans recours à la force et aux armes économiques. Joseph S. Nye Jr., « Public Diplomacy and Soft Power », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, mars 2008, vol. 616, p. 94. Toujours selon Nye, chaque pays fonde son « soft power » sur trois ressources principales : sa culture (lorsqu'elle exerce un pouvoir d'attraction); ses valeurs politiques (lorsqu'il s'en montre digne sur son territoire et à l'étranger); et sa politique étrangère (lorsqu'on reconnaît sa légitimité et son autorité morale). Joseph S. Nye Jr., *Soft Power: The means to success in world politics*, New York, Public Affairs, 2004, p. 11. Pour le point de vue des témoins sur cette question, voir les témoignages suivants : Gaston Barban, 14 décembre 2017; Conseil des arts du Canada (CAC), 31 janvier 2018; Ministère du Patrimoine canadien (PCH), 7 décembre 2017; Nicholas Cull, 30 mai 2018; Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; Colin Robertson, 30 novembre 2017; Daryl Copeland, 14 décembre 2017; FMC, 17 octobre 2018; Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017.

[5] Le concept de « culture » peut être défini de bien des façons, selon le point de vue. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a élaboré sa définition après la Conférence mondiale de 1982 sur les politiques culturelles, puis l'a réaffirmée en novembre 2001 dans la *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle*. La définition proposée dans la déclaration est la suivante: « [L]a culture doit être considérée comme l'ensemble des traits distinctifs spirituels et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe social et qu'elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les façons de vivre ensemble, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances. » Conférence mondiale sur les politiques culturelles, *Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles*, 6 août 1982. De son côté, Statistique Canada définit comme suit la culture : « [A]ctivité artistique créative et les biens et services produits par cette activité, et la préservation du patrimoine ». Statistique Canada, *Cadre conceptuel pour les statistiques de la culture 2011*, n° 87-542-X au catalogue, p. 23. L'organisme reconnaît six domaines de la culture : patrimoine et bibliothèques, spectacles sur scène, arts visuels et appliqués, écrits et ouvrages publiés, audiovisuel et médias interactifs; et enregistrement sonore. Statistique Canada, *Cadre conceptuel,* p. 10. Pour plus de témoignages sur le concept de culture, voir : Adrienne Clarkson, 7 juin 2018; Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; Orchestre Métropolitain, 14 juin 2018; Daryl Copeland, 14 décembre 2017; École nationale de théâtre du Canada (ENT), 3 octobre 2018; John Ralston Saul, 19 septembre 2018; Nicholas Cull, 30 mai 2018.

sont les plus efficaces, et dans quelles circonstances? Et quel est le sens de l'influence et du pouvoir?

Le comité devait donc circonscrire ses recherches et son rapport. Pour ce faire, et après avoir pris connaissance des définitions fournies par les témoins, il a retenu le terme « diplomatie culturelle ». La diplomatie culturelle peut être vue comme « une gamme d'activités orchestrées par des diplomates qui se servent de produits culturels pour faire progresser les intérêts du pays, par exemple au moyen des arts, de la littérature et de la musique[6] ». Une autre définition, attribuée à l'ex-ambassadrice Cynthia P. Schneider, a également été citée : la diplomatie culturelle est « l'échange des idées, d'information, d'art et d'autres aspects de la culture, entre les États et les peuples, pour accroître la compréhension mutuelle[7] ».

Aiguillé par ces définitions, le comité a établi les paramètres de son étude en fonction de sa compréhension du fait que la diplomatie culturelle devrait être un pilier de la politique étrangère canadienne, particulièrement dans le monde actuel. Le comité sait aussi que la diplomatie culturelle recoupe les idées de « soft power », d'attraction, de persuasion et d'influence, et qu'elle est de ce fait un des déterminants de « l'image de marque » ou de la réputation du pays. Mais il a choisi de ne pas traiter en détail de la politique culturelle intérieure du Canada, de l'identité canadienne ou des avantages des activités culturelles et des arts pour la société ou la santé, autant de sujets relevant plutôt du mandat d'autres comités du Parlement.

Des témoins ont fait valoir que le comité ne devrait pas limiter son étude aux initiatives menées par le gouvernement. Ainsi, la professeure Sarah E.K. Smith, de l'Université Carleton, a proposé que le comité tienne compte du rôle « de divers réseaux d'échanges culturels », par exemple les artistes, les étudiants, les établissements culturels et les organisations non gouvernementales. Ainsi, l'étude ne s'en tiendrait pas, selon elle, à la diplomatie culturelle des seuls acteurs étatiques, mais engloberait aussi, par exemple, les rapports entre les personnes[8].

Le comité a donc pris en ligne de compte, dans son examen du rôle de la culture dans la politique étrangère, la myriade des organismes gouvernementaux et culturels, groupes publics, privés et sociaux, réseaux et personnes qui interviennent dans ce domaine, soit « tout l'éventail des activités culturelles, des arts de la scène – musique, danse, théâtre – jusqu'aux échanges […], en passant par les arts visuels – peinture, cinéma, photographie, vidéo, numérique – et toutes les formes de concerts, performances, expositions, festivals et visionnements[9] » – qu'ils soient officiels ou informels.

---

[6] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017.
[7] Cynthia P. Schneider, « The Unrealized Potential of Cultural Diplomacy: "Best Practices" and What Could Be, If Only… », *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, hiver 2009, vol. 39, n° 4, p. 261 [TRADUCTION]. Pour d'autres définitions, voir les témoignages suivants : Colin Robertson, 30 novembre 2017; Affaires mondiales Canada (AMC), 6 décembre 2017; Daryl Copeland, 14 décembre 2017; Gaston Barban, 14 décembre 2017; SNA, 14 février 2018; Nicholas Cull, 30 mai 2018.
[8] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017.
[9] Gaston Barban, 14 décembre 2017.

La valeur de la diplomatie culturelle

Les pays pratiquent la diplomatie culturelle pour beaucoup de raisons qui, par essence, visent la promotion des intérêts nationaux. Par conséquent, la diplomatie culturelle a pour but de permettre le contact avec un auditoire international le plus vaste possible, « au-delà des voies politiques traditionnelles[10] », afin d'accroître la compréhension et la confiance mutuelles[11], de susciter des appuis à la politique étrangère du pays et de jeter les bases d'interactions subséquentes[12], « de faire avancer les dossiers nationaux communs[13] » et, au bout du compte, de resserrer les liens sur la base de l'« authenticité[14] ».

Dans un rapport de 2005, le Department of State des États-Unis a proposé le recours à la diplomatie culturelle pour contrer l'érosion de la position du pays au sein de la communauté internationale, faisant valoir l'importance « d'utiliser plus que la force militaire et économique pour façonner l'opinion mondiale ». Selon ce rapport, la diplomatie culturelle aurait entre autres les avantages potentiels suivants pour les États-Unis : « jeter, avec les autres peuples, les "bases d'une relation de confiance" sur lesquelles les décideurs peuvent bâtir des ententes politiques, économiques et militaires »; affirmer les valeurs que les pays ont en commun; « atteindre des membres influents des sociétés étrangères qui ne sont pas accessibles aux fonctions traditionnelles des ambassades »; « établir une voie de rapprochement avec les pays qui ont des relations diplomatiques difficiles avec l'Amérique »; et « atteindre un vaste public, y compris les jeunes et les gens n'appartenant pas à l'élite[15] ».

Les témoins ont évoqué eux aussi des avantages de cet ordre. Par exemple, Affaires mondiales Canada (AMC) a souligné que la diplomatie culturelle est utilisée « pour renforcer les liens interpersonnels et pour générer un dialogue constructif entre les sociétés », pour donner au Canada des occasions d'interagir et de bâtir des réseaux avec des partenaires et des intervenants clés à l'étranger[16], et pour « stimuler les échanges[17] ». Certains témoins, comme les représentants du Conseil des arts du Canada (CAC), du Ballet national du Canada et de Coup de cœur francophone, ont fait valoir que la culture peut « transmettre des messages et du contenu que les politiciens ou les diplomates ne peuvent pas transmettre[18] ». Simon Brault, directeur et chef de la direction du CAC, a mentionné que « [b]ien des nations, surtout celles en plein essor économique, réalisent qu'elles doivent assurer une certaine présence internationale afin de vendre leurs produits, et cette présence doit être soutenue par les arts et la culture[19] ».

---

[10] AMC, 6 décembre 2017; voir aussi : Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017.
[11] Nicholas Cull, 30 mai 2018; Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017. Pour plus d'information sur l'utilité de la diplomatie culturelle au regard de la « confiance », voir : United States Department of State, *Cultural Diplomacy: The Linchpin of Public Diplomacy*, septembre 2005, p. 1.
[12] SNA, 14 février 2018; Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; Gaston Barban, 14 décembre 2017.
[13] Coalition canadienne des arts (CCA), 26 avril 2018.
[14] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017; AMC, 6 décembre 2017.
[15] United States Department of State, *Cultural Diplomacy: The Linchpin of Public Diplomacy*, septembre 2005, p. 1 [TRADUCTION].
[16] AMC, 6 décembre 2017; Daryl Copeland, 14 décembre 2017.
[17] AMC, 6 décembre 2017.
[18] CAC, 31 janvier 2018; Ballet national du Canada (BNC), 28 février 2018; Coup de cœur francophone, 14 juin 2018.
[19] CAC, 31 janvier 2018.

Des témoins ont cité, à l'appui de la valeur de la diplomatie culturelle, les conclusions de deux études, Soft Power Today: Measuring the Influences and Effects et Trust Pays, réalisées respectivement par l'Université d'Édimbourg et le British Council[20]. C'est ainsi que, plus un pays rehausse son rang culturel et favorise l'engagement culturel international, plus son influence sera forte à l'étranger.

Tonya Williams, directrice générale et présidente du Reelworld Film Festival, a donné un exemple concret de la diplomatie culturelle en action. Elle a signalé que « [l]es films peuvent exposer les gens à une culture, à un pays qu'ils ne verront peut-être jamais. Ainsi, ils établissent un lien avec le monde et les autres ne sembleront plus être des étrangers, mais plutôt des membres de la famille[21] ». Pour André Lewis, du Canada's Royal Winnipeg Ballet, les arts comme la danse transcendent « la langue et jette[nt] des ponts entre les pays et les économies ». Les ballets de cette troupe « réuniss[ent] des gens, et ces liens nous permettent de créer des possibilités, des collaborations et des relations nouvelles[22] ». Or, il s'agit de liens d'un autre ordre que les relations politiques qui intéressent la diplomatie traditionnelle.

D'autres ont fait l'éloge de la diplomatie culturelle parce qu'elle freine certaines des tendances plus négatives et inquiétantes des affaires mondiales actuelles. Jean R. Dupré, président-directeur général de l'Orchestre Métropolitain, a dit que « [d]ans une période où des questions religieuses, politiques et environnementales peuvent diviser […], l'utilisation de la culture comme levier et comme outil de diplomatie prend toute son importance et tout son sens[23] ». Abondant dans le même sens, Brian M. Levine, directeur général de la Fondation Glenn Gould, a signalé la capacité de la diplomatie culturelle de « renforcer les liens avec les alliés et les partenaires commerciaux, et réduire les tensions et les soupçons avec d'autres pays, en favorisant les rapports fondés sur une humanité commune pour contrer le sentiment d'altérité[24] ».

Toutefois, il faut prendre garde à ce que l'action étatique dans ce domaine ne dépasse pas une fonction de facilitation pour tomber dans la subordination ou le contrôle. Après tout, la liberté d'expression est au cœur de la création artistique. Simon Brault a dit ses réserves à l'idée que l'art et la culture soient mis au service « de la propagande[25] ».

Christopher Walker, vice-président, Études et analyses, à la Fondation nationale pour la démocratie, a souligné que la diplomatie culturelle peut être utilisée à différentes fins. Il a fait remarquer que certains régimes autoritaires prennent aussi des mesures dans la sphère culturelle pour « améliorer leur image internationale[26] ». Ces régimes « ont dépensé des milliards de dollars pour façonner l'opinion et les perceptions du public à l'échelle mondiale en misant sur diverses méthodes, y compris les activités culturelles, les programmes éducatifs, les échanges entre personnes et la

[20] Nicholas Cull, 30 mai 2018.
[21] Reelworld Film Festival, 14 février 2018.
[22] RWB, 8 février 2018.
[23] Orchestre Métropolitain, 14 juin 2018.
[24] La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018.
[25] CAC, 31 janvier 2018.
[26] Fondation nationale pour la démocratie, 1er novembre 2017.

création d'initiatives médiatiques de portée mondiale ». Selon Christopher Walker, ces efforts ne peuvent pas « être dissocié[s] des valeurs politiques sur lesquelles repose [le] pouvoir » des régimes autoritaires, et ils menacent en conséquence l'intégrité des institutions démocratiques[27].

Pertinence de la diplomatie culturelle pour la politique étrangère du Canada

La culture et les arts peuvent aider le dialogue avec les autres pays, ouvrir de nouveaux chemins pour renforcer les relations entre les États et entre les peuples, propager une image du Canada axée sur la tolérance, l'innovation et l'ouverture, promouvoir le commerce et la prospérité du pays et rehausser le profil du Canada comme participant actif de la communauté internationale. La diplomatie culturelle peut aussi accroître la visibilité du Canada en atteignant des auditoires étrangers qui ne sont pas toujours accessibles aux canaux diplomatiques traditionnels.

À titre d'ancien diplomate, Gaston Barban a fait remarquer que les arts et la culture complètent la diplomatie culturelle puisqu'ils préparent « le terrain pour d'autres formes de relations internationales » et l'atteinte de « nos objectifs internationaux en matière de commerce, de développement et de politique étrangère[28] ». Il a ajouté : « [qu]'il s'agisse d'appuyer un projet visant à projeter une image positive de notre pays, d'établir des réseaux de contacts, d'avoir accès à des personnes importantes, de contribuer à la défense de nos politiques, de nos opinions ou de nos valeurs, la culture et les arts canadiens […] jouent un rôle clé dans nos efforts diplomatiques[29] ».

De son côté, Kristian Roberts, partenaire chez Nordicity Group Limited, a été particulièrement explicite sur les compléments que s'apportent mutuellement la culture et la diplomatie : « collaborer avec des créateurs, des institutions et des gouvernements de partout dans le monde aide les Canadiens et les entreprises canadiennes à comprendre ces marchés, à y accéder et à y avoir du succès[30] ». Selon lui, la diplomatie culturelle raffermit de plus « la capacité du Canada d'exercer un pouvoir discret dans ces États[31] ».

En général, les témoins ont dit que la diplomatie culturelle peut aider à réaliser la politique étrangère du Canada pourvu qu'elle y occupe une juste place. Selon Colin Robertson, vice-président de l'Institut canadien des affaires mondiales, la diplomatie culturelle peut redevenir un « instrument essentiel à l'atteinte des objectifs canadiens en matière de paix et de sécurité, de commerce et d'investissement ainsi que d'immigration et de développement[32] ». Selon l'ancien ambassadeur canadien Jeremy Kinsman, la diplomatie culturelle « est une quête d'influence au nom de nos

[27] Fondation nationale pour la démocratie, 1er novembre 2017. Pour d'autres renseignements et analyses sur ces sujets, voir Fondation nationale pour la démocratie et International Forum for Democratic Studies, *Sharp Power. Rising Authoritarian Influence*, décembre 2017.
[28] Gaston Barban, 14 décembre 2017.
[29] Ibid.
[30] Nordicity Group Limited, 17 octobre 2018.
[31] Ibid.
[32] Colin Robertson, 30 novembre 2017.

intérêts ». Pour lui, « [n]ous ne pourrons pas atteindre nos objectifs à l'international si nous n'exerçons aucune influence[33] ».

AMC, en tant que ministère fédéral responsable de la conduite des relations internationales du Canada, a dit au comité que « la promotion des arts et de la culture du Canada sert trois objectifs principaux : l'interaction, la défense des intérêts et la prospérité ». Lors de son témoignage, le Ministère a souligné que la diplomatie culturelle est un « outil puissant pour la défense des intérêts ». Les artistes, les écrivains et les entrepreneurs du secteur créatif « peuvent transmettre un message puissant qui correspond aux valeurs et aux priorités du Canada en matière de politique, comme la démocratie, la diversité et l'inclusion, les droits de la personne, l'égalité entre les sexes et la prospérité inclusive ». La diplomatie culturelle a donc la capacité de renforcer les positions du Canada dans divers domaines clés, dont les droits de la personne[34] ».

Cependant, il ne faut pas oublier que, dans une société libre et ouverte comme le Canada, la production artistique peut parfois exprimer un message qui va à l'encontre des positions officielles d'un gouvernement étranger en matière de politique étrangère ou de certains des points de vue de la population de ce gouvernement.

La promotion de l'image du Canada

Les témoins ont souligné le lien entre la diplomatie culturelle et l'image ou « marque de commerce » du Canada à l'étranger[35]. En particulier, comme l'ont dit Christophe Rivet, président d'ICOMOS Canada, et Aldo Mazza, directeur artistique de KoSA Music, la marque du Canada, telle qu'elle est renforcée par la diplomatie culturelle, est d'une importance cruciale dans la perception que le monde a de notre pays et dans la stimulation de l'intérêt international pour le Canada, ainsi que pour son influence sur le succès de notre politique étrangère[36]. Selon Christa Dickenson, présidente de l'Alliance interactive canadienne (CIAIC), « [l]orsque la culture et les arts canadiens représentent fièrement sur la scène internationale l'image de marque du Canada à son meilleur, cela présente un aperçu de ce que cela signifie d'être canadien[37] ».

Selon les témoins entendus, la concurrence internationale est telle dans la sphère culturelle que le Canada ne peut espérer se doter d'une image de marque efficace s'il n'adopte pas une approche

[33] Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017.
[34] AMC, 6 décembre 2017.
[35] FMC, 17 octobre 2018; KoSA Music, 7 juin 2018; Jana Sterbak, 31 mai 2018; Adrienne Clarkson, 7 juin 2018; Fondation du Centre national des Arts (Fondation du CNA), 20 septembre 2018.
[36] ICOMOS Canada, 27 septembre 2018; KoSA Music, 7 juin 2018.
[37] Alliance interactive canadienne (CIAIC), 1er février 2018.

novatrice et proactive[38]. Comme Jeremy Kinsman l'a dit, « malgré l'étendue de notre pays, notre démographie et notre impact culturel demeurent relativement modestes. Nous ne pouvons pas, comme les États-Unis, nous fier au marché pour projeter la réalité canadienne à notre place[39] ». Esther Charron, présidente de Pôles magnétiques, art et culture, a indiqué que les artistes peuvent contribuer à véhiculer l'image de marque du Canada à l'étranger, ce « qui est difficile à atteindre avec des produits purement économiques ou d'autres choses qui se perdent un peu dans la foulée de la mondialisation[40] ».

Les témoins ont discuté de ce qu'est l'image de marque du Canada et de la façon dont elle pourrait se manifester dans la diplomatie culturelle. Pour certains, l'image du Canada est avant tout un ensemble de valeurs et de principes qui peuvent être transmis, comme la démocratie, la coopération, l'équité, les droits de la personne et l'égalité des sexes, la prospérité inclusive et le progressisme, particulièrement sur la scène internationale[41]. Les représentants d'AMC ont dit que :

> *La communauté artistique canadienne reflète des caractéristiques du pays, telles la diversité, la créativité, l'innovation, l'excellence et l'audace. […] Le contenu culturel canadien est l'un des meilleurs véhicules permettant de faire valoir notre identité et de presenter au monde qui nous sommes, et ce, afin de contribuer positivement à l'image du Canada et de promouvoir nos intérêts[42].*

Quant aux représentants du ministère du Patrimoine canadien (PCH), ils ont signalé que leur ministère appuie « une vision du Canada comme étant un pays très diversifié, inclusif et novateur à bien des égards ». Les artistes canadiens n'ont peut-être pas pour consigne « d'arborer le drapeau », mais ils « présentent toute la diversité du Canada[43] ».

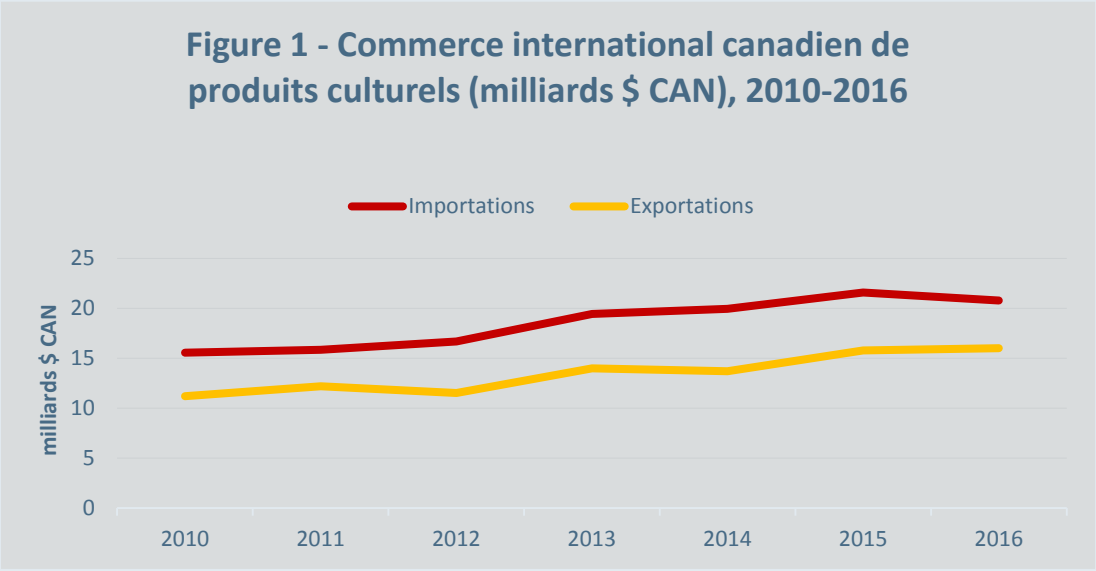
Les retombées pour l'économie canadienne

Les témoins ont décrit les retombées économiques de la diplomatie culturelle[44]. Ces retombées sont partagées entre les biens culturels, c'est-à-dire les « biens de consommation qui transmettent des idées, des symboles et des modes de vie, comme les livres, les magazines, les produits multimédias, les logiciels, les films, les vidéos, les enregistrements, les émissions audiovisuelles, l'artisanat et la mode[45] », et les services culturels, soit « l'ensemble des activités et des installations culturelles que

[38] Musée des beaux-arts du Canada (MBAC), 14 février 2018.
[39] Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017.
[40] Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018.
[41] Nicholas Cull, 30 mai 2018; Daryl Copeland, 14 décembre 2017; CIAIC, 1er février 2018; Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; RWB, 8 février 2018; AMC, 6 décembre 2017.
[42] AMC, 6 décembre 2017.
[43] PCH, 7 décembre 2017.
[44] Colin Robertson, 30 novembre 2017; Orchestre Métropolitain, 14 juin 2018; Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018; CCA, 26 avril 2018; KoSA Music, 7 juin 2018; Gaston Barban, 14 décembre 2017; ENT, 3 octobre 2018.
[45] Institut de statistique de l'UNESCO, *The Globalization of Cultural Trade : A Shift in Consumption, 2004–2013*, 2016, p. 95. Selon Statistique Canada, les biens culturels sont des objets tangibles ou intangibles « pour lesquels il existe une demande, sur lesquels des droits de propriété peuvent être établis et dont la propriété peut être transférée d'une unité institutionnelle à une autre par le biais

les institutions ou établissements gouvernementaux, privés ou semi-publics mettent à la disposition de la population[46] ». Par ailleurs, la diplomatie culturelle attire un niveau considérable d'investissement étranger dans les entreprises canadiennes[47].

Le comité observe que le produit intérieur brut (PIB) des activités du secteur de la culture et de la création s'élevait en 2016 à 53,6 milliards de dollars, ou 2,8 % du PIB total du pays. La même année, les exportations de produits culturels canadiens se chiffraient à 16 milliards de dollars, ce qui représentait 2,5 % des exportations totales du pays[48]. La figure 1 montre que la valeur des exportations de produits culturels canadiens a augmenté de 3,8 milliards de dollars de 2011 à 2016.



Source : Statistique Canada, Tableau : 12-10-0117-01.

Par ailleurs, le secteur culturel employait plus de 650 000 personnes, ce qui représente 3,5 % de la main-d'œuvre totale du Canada[49]. Bref, les industries culturelles du Canada produisent de la richesse et contribuent à la vitalité économique du pays.

---

d'une opération sur le marché », Statistique Canada, *Cadre conceptuel pour les statistiques de la culture 2011*, n° 87-542-X au catalogue, p. 87.

[46] Institut de statistique de l'UNESCO, *The Globalization of Cultural Trade : A Shift in Consumption, 2004–2013*, 2016, p. 95. Contrairement aux biens culturels, les services culturels « ne sont pas des entités distinctes sur lesquelles des droits de propriété peuvent être établis et leur commercialisation ne peut être dissociée de leur production ou de leur utilisation ». Statistique Canada, *Cadre conceptuel pour les statistiques de la culture 2011*, n° 87-542-X au catalogue, p. 90. La licenciation et les services liés aux droits de propriété intellectuelle, les activités de radiodiffusion audiovisuelle, la promotion des activités culturelles et des spectacles, les services d'information culturelle et la préservation des livres, enregistrements et artefacts (dans les bibliothèques, les centres de documentation et les musées) sont autant d'exemples de services culturels.

[47] Association canadienne du logiciel de divertissement (ACLD), 17 octobre 2018.

[48] Statistique Canada, *Commerce des produits de la culture et du sport, 2016*, 18 avril 2018.

[49] Statistique Canada, *Indicateurs provinciaux et territoriaux de la culture, 2016*, 27 février 2018. Fait à noter, la culture – de par sa nature – génère aussi des retombées économiques indirectes, particulièrement pour le secteur des loisirs et du tourisme, qui repose dans une large mesure sur les produits culturels. Les festivals, par exemple, qui attirent souvent des participants internationaux, soutiennent à eux seuls un secteur économique entier et peuvent être un premier pas vers de meilleurs liens diplomatiques et

D'autres témoins ont souligné que, en ce qui concerne la prospérité économique, le commerce des produits culturels et l'accroissement de l'accès aux marchés et aux publics internationaux sont essentiels. Comme Christa Dickenson, présidente de la CIAIC, l'a dit, « [i]l ne fait aucun doute que le Canada est un grand pays doté d'une petite population. Par conséquent, la quantité de produits qu'on peut y écouler est limitée[50] ». Jayson Hilchie, président et chef de la direction de l'Association canadienne du logiciel de divertissement (ACLD), était du même avis : « Nous créons beaucoup de contenu au Canada, mais nous vendons nos produits à l'échelle mondiale. Je pense que c'est la base de notre industrie. Nous ne pourrions pas survivre si nous voulions seulement vendre notre contenu au Canada[51] ». Du point de vue de l'industrie de la musique, on a dit au comité que « [l]es éditeurs de musique innovent et de bonnes stratégies d'exportation ont permis à ces entrepreneurs de soutenir la concurrence à l'échelle internationale : deux tiers de leurs revenus proviennent maintenant de sources étrangères. C'est un changement spectaculaire par rapport à 2005; à l'époque, ces mêmes sources étrangères représentaient seulement 28 p. 100 de leurs revenus[52] ». Selon Louise Imbeault, présidente de la Société Nationale de l'Acadie (SNA), « [l]a promotion efficace des artistes acadiens sur la scène internationale dépend directement du développement commercial des produits culturels canadiens en Europe[53] ».

Les États-Unis sont de loin le partenaire commercial le plus important du Canada pour ce qui est des produits culturels. En 2016, ce pays a été la destination et la provenance respectivement de 63 % des exportations (10 milliards de dollars) et de plus de 65 % des importations (13,6 milliards de dollars) de produits culturels par le Canada. Le deuxième partenaire du Canada – 12 % de toutes les exportations (1,9 milliard de dollars), 11 % de toutes les importations (2,2 milliards de dollars) – était l'Union européenne.

Les autres grands marchés d'exportation de produits culturels canadiens étaient la Chine (4 % des exportations), puis le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France. Enfin, les autres sources importantes d'importations culturelles au Canada étaient la Chine (5 % des importations, ce qui fait de ce pays le troisième exportateur de produits culturels au Canada), puis le Mexique et le Royaume-Uni (voir figure 2). Toutefois, citant son rapport de 2017 intitulé *Les accords de libre-échange : un levier de prospérité économique*, le comité veut souligner que ces statistiques ne permettent peut-être pas « d'avoir un portrait complet et fidèle des échanges commerciaux au 21e siècle », puisque « les statistiques actuelles se concentrent habituellement sur le commerce de marchandises et la balance commerciale[54] ».

économiques avec les pays représentés. Voir : Réseau indépendant des diffuseurs d'événements artistiques unis (RIDEAU), 8 février 2018. L'ENT a aussi parlé des avantages pour les restaurants et les hôtels, les recettes de stationnement et la valeur de l'immobilier.

[50] CIAIC, 1er février 2018.

[51] ACLD, 17 octobre 2018.

[52] Association canadienne des éditeurs de musique, 23 mai 2018.

[53] SNA, 14 février 2018.

[54] AEFA, *Les accords de libre-échange : un levier de prospérité économique*, février 2017, p. 60.

Note : Les données pour l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni sont également déclarées dans le total pour l'Union européenne. Source : Statistique Canada, Tableau : 12-10-0117-01.

La diplomatie culturelle du Canada en pratique

Les « ambassadeurs » culturels du Canada

Plusieurs témoins n'ont pas manqué de parler des artistes, troupes et écrivains canadiens qui ont triomphé sur la scène mondiale. Parmi les noms cités figurent, dans aucun ordre particulier : le Cirque du Soleil, Robert Lepage, Glenn Gould, Denys Arcand, Jean-Marc Vallée, Denis Villeneuve, Céline Dion, Arcade Fire, Drake, Cœur de pirate, Oscar Peterson, Daphne Odjib, Narval Morrisseau, les Grands Ballets canadiens, Crystal Pite, Leonard Cohen, Michael Bublé, Margaret Atwood et Alice Munro, pour ne nommer que ceux-là.

Le nombre et la diversité des artistes canadiens reconnus dans le monde montrent que les acteurs du secteur culturel canadien rehaussent activement, dès à présent et depuis longtemps, le profil du Canada sur la scène internationale. Un rapport comme celui-ci ne permet pas d'apprécier tous les exemples cités à leur juste valeur, mais le comité est fermement d'avis qu'il doit en exposer ici un échantillon qui soit représentatif des disciplines artistiques et des secteurs créatifs

du Canada, de leur diversité régionale et sociale et de leur rayonnement mondial, afin de bien faire ressortir la contribution riche et exceptionnelle des arts et de la culture canadiens à la diplomatie culturelle du pays.

Par exemple, dans le domaine de la danse, le Canada's Royal Winnipeg Ballet et le Ballet national du Canada ont fait des tournées internationales tout au long de leur histoire. Depuis les années 1950, le Canada's Royal Winnipeg Ballet s'est produit dans 44 pays et 581 villes de par le monde. Son directeur artistique, André Lewis, a qualifié le Canada's Royal Winnipeg Ballet d'« ambassadeur culturel du Canada[55] ».

Photo de Carmen: Production de Piaf, Ballet-théâtre atlantique du Canada, choréographie d'Igor Dobrovolskiy; tournée en Belgique, 2019. Danseur : Yuriko Diyanova, photo de Viktor Pivovarov

Quant au Ballet national du Canada, il fait des tournées internationales depuis 1958. Au nombre de ses escales récentes ou prévues prochainement figurent San Francisco, Hambourg, Moscou et Saint-Pétersbourg. La compagnie se considère comme « une ambassadrice culturelle importante pour le Canada. Elle forge une réputation d'excellence artistique, d'innovation, et de philanthropie culturelle du pays dans des villes du monde entier[56] ».

Dans le secteur de la musique, la Fondation Glenn Gould, active dans 15 pays, célèbre le grand pianiste canadien par de nombreux partenariats et collaborations. Le prix Glenn Gould est « la plus importante marque de reconnaissance internationale offerte au Canada pour une œuvre de création. Le prix est décerné à une personne, peu importe sa nationalité, qui a enrichi la condition humaine avec les arts[57] ».

KoSA Music, de son côté, a organisé des camps musicaux, des festivals et d'autres événements aux États-Unis, en Chine, en Europe et à Cuba. Au Mexique, les dignitaires qui ont accueilli KoSA Music ont été surpris de découvrir que le Canada « n'était pas seulement un pays avec de vastes forêts, du pétrole et des minéraux » mais qu'il y avait aussi « [des] artistes de pointe de grand talent[58] ».

En 2013, la tournée de concerts et d'activités éducatives de l'orchestre du Centre national des Arts (CNA) en Chine « a contribué à façonner l'image du Canada en tant que puissance culturelle et nous a donné des occasions de faire preuve de diplomatie à l'échelle internationale [59]», selon Jayne

[55] RWB, 8 février 2018.
[56] BNC, 28 février 2018.
[57] La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018.
[58] KoSA Music, 7 juin 2018.
[59] Fondation du CNA, 20 septembre 2018.

Watson, chef de la direction de la Fondation du CNA. Ce témoin a relaté que, lorsque David Johnston, le gouverneur général du Canada de l'époque, a assisté à l'un des concerts à Shanghai, il a déclaré : « Quelle merveilleuse façon de tisser des liens entre les gens[60] ».

La musique peut aussi resserrer les liens actuels entre le Canada et d'autres pays. Coup de cœur francophone, un festival de musique d'expression française, encourage la mobilité des artistes canadiens à l'échelle internationale. Alain Chartrand, directeur général et artistique du festival, estime que la musique « crée un couloir de circulation et d'échanges avec les autres pays à l'international autour de ce petit trésor qu'est la langue française[61] ».

En matière de musique classique, les représentants de l'Orchestre symphonique de Montréal (OSM) et de l'Orchestre Métropolitain ont insisté sur le rayonnement international de leurs activités, d'autant que les concerts sont parfois fréquentés par des diplomates, des politiciens et des gens d'affaires canadiens et étrangers, entre autres publics cibles. Beaucoup de leurs concerts sont diffusés sur le Web dans plus de 40 pays, ce qui ouvre à l'OSM un auditoire de près de 1,4 million d'auditeurs et de spectateurs[62]. Quant à l'Orchestre Métropolitain, il s'est produit dans les salles de concert les plus prestigieuses d'Europe pendant sa première tournée du continent en 2018.

Dans le domaine des arts de la scène, le Réseau indépendant des diffuseurs d'événements artistiques unis (RIDEAU) est « le plus important congrès des arts de la scène au Canada et le plus grand congrès francophone en Amérique[63] ». En 2018, l'événement a réuni 50 représentants et délégués internationaux de 10 pays, dont le Japon, Haïti, la Chine, le Royaume-Uni, les pays francophones d'Europe et les États-Unis.

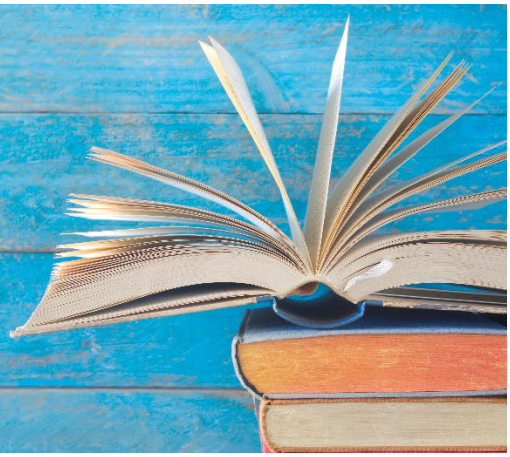
On constate le même esprit de collaboration dans le domaine du théâtre francophone. Ainsi, la Commission internationale du théâtre francophone (CITF) favorise les échanges, la collaboration et la coproduction entre les professionnels du théâtre de plusieurs pays de la Francophonie. Depuis sa création en 1987, ce partenariat entre les gouvernements de la France, de la Belgique, du Québec et du Canada a permis de mobiliser un appui pour plus de 300 projets conjoints[64].

Dans le domaine de la littérature et de l'édition, des livres canadiens de toutes catégories réussissent à captiver les lecteurs partout dans le monde et à les familiariser avec de nouveaux écrivains canadiens. Des œuvres de Margaret Atwood, de Dany Laferrière, d'Alice Munro, d'Antonine Maillet, de Michel Tremblay et de Rohinton Mistry, pour ne nommer que celles-là, ont reçu de prestigieux prix internationaux.

[60] Ibid.
[61] Coup de cœur francophone, 14 juin 2018.
[62] Orchestre symphonique de Montréal (OSM), 1er novembre 2018.
[63] RIDEAU, 8 février 2018.
[64] CITF, 20 septembre 2018.

Le Canada sera l'invité d'honneur de la Foire du livre de Francfort de 2020. Il s'agit du plus important salon du livre dans le monde. Cet événement permettra de créer des occasions d'affaires et de promotion pour les éditeurs et les auteurs canadiens.

Le Conseil des arts du Canada, en collaboration avec Patrimoine canadien, a créé un programme d'incitatif à l'acquisition de droits de traduction et à la publication en allemand.



La riche tradition du Canada en arts visuels est elle aussi reconnue internationalement. De fait, plusieurs artistes canadiens d'hier et d'aujourd'hui, comme le Groupe des Sept, Jean-Paul Riopelle, Alex Colville, Jana Sterbak et Mary Pratt sont célèbres au Canada comme à l'étranger. Depuis leur ouverture en 2017, les Salles d'art canadien et autochtone du Musée des beaux-arts du Canada (MBAC) donnent la chance aux visiteurs de découvrir près de 800 sculptures, peintures, photographies, pièces d'orfèvrerie et objets d'art décoratif tirés du riche patrimoine culturel du Canada. De plus, le Musée travaille à la Quinquennale indigène, une initiative conçue « pour rehausser le profil des artistes autochtones canadiens dans le monde et faire valoir le Canada comme chef de file dans la production, la promotion et la diffusion de l'art contemporain indigène[65] ».

Dans le secteur audiovisuel, les films et documentaires canadiens sont primés aux festivals, nos producteurs, réalisateurs et scénaristes sont réputés de par le monde, et des comédiens canadiens se voient offrir des rôles principaux dans de grandes productions internationales. Sans exagérer, on peut dire que l'industrie canadienne du cinéma est un porte-étendard de la culture de notre pays. Par exemple, le Festival du livre et du film de montagne de Banff présente des films et des livres d'aventure en montagne en provenance du monde entier. Le contenu du festival est exporté chaque année à 550 endroits dans 40 pays[66].

Les films dramatiques et les documentaires tournés par des cinéastes autochtones sont l'occasion pour le public national et international de mieux comprendre la diversité des voix et des perspectives autochtones. Par ses efforts de promotion et de présentation auprès des festivals, des marchés et des diffuseurs canadiens et internationaux, imagineNATIVE joue un rôle central dans la diffusion et l'exportation des œuvres cinématographiques, audio, vidéo ou numériques des artistes autochtones. Son festival annuel est le plus important festival du film et de l'art médiatique autochtone du monde. Ces 18 dernières années, imagineNATIVE a présenté partout dans le monde

[65] MBAC, *Sommaire du plan d'entreprise de 2016-2017 à 2020-2021 et budgets de fonctionnement et d'immobilisations de 2016-2017*, p. 19.
[66] Centre des arts de Banff, 3 octobre 2018.

des films et vidéos tournés au Canada par des membres des Premières Nations, des Métis et des Inuits[67].

Le secteur des médias numériques interactifs du Canada se distingue par sa vitalité. Les artistes canadiens manient les nouveaux outils et canaux de diffusion que sont les médias sociaux, l'impression 3D et les technologies audio numériques. Par ailleurs, les jeux vidéo sont parmi les produits interactifs canadiens les plus prisés dans le monde pour leur qualité. Les chiffres les plus récents montrent que les 596 studios en activité dans le secteur des jeux vidéo du Canada ont généré des recettes de 3,7 milliards de dollars en 2018, en plus d'employer à temps plein 21 700 personnes[68]. Située au carrefour des arts et de la technologie, cette industrie combine différentes disciplines créatives et artistiques, dont la conception graphique, la musique et la scénarisation. Des comédiens canadiens prêtent également leur voix à une multitude de personnages de jeux[69]. **Cette effervescence de la création et de la production numériques requiert que le gouvernement canadien mette davantage l'accent sur l'impact de ce secteur dans sa politique étrangère.**

Le développement de jeux vidéo fait appel à différentes disciplines artistiques telles que le design, l'animation, la scénarisation et la conception de sites Web. Selon l'Association canadienne du logiciel de divertissement (ALD), près de 600 studios de jeux vidéo étaient en exploitation au Canada en 2017. Ils avaient contribué à investir 3,7 milliards de dollars dans l'économie canadienne au cours de la même année. En août 2017, le Canada a été un pays partenaire du salon Gamescon qui s'est tenu à Cologne, en Allemagne. Environ 335 000 visiteurs ont pris part à cet événement.

[67] imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, 14 février 2018.
[68] ACLD, *Faits essentiels sur le secteur canadien du jeu vidéo (2018)*, p. 14.
[69] Etan Vlessing, « Growing video games voice work for Canadian actors », *Playback*, 22 octobre 2010.

Les institutions et initiatives fédérales de promotion et de diffusion des arts et de la culture à l'étranger

Un vaste éventail de ministères, d'organismes et d'entités culturelles du gouvernement fédéral pratiquent la diplomatie culturelle. Par exemple, le personnel et le réseau de missions à l'étranger d'AMC « misent sur les occasions qui se présentent et aident à faire avancer les politiques étrangères du Canada et nos partenaires culturels canadiens », et « ont recours à leurs connaissances et à leur compréhension du domaine culturel pour soutenir les artistes et les industries de la création[70] ». Par ailleurs, AMC a chargé trois responsables à temps plein, à Ottawa, d'aider les artistes et entrepreneurs du secteur canadien de la création, en plus d'engager 18 agents culturels commerciaux locaux pour les missions canadiennes situées entre autres dans des marchés clés de l'Europe, de l'hémisphère occidental et de l'Asie-Pacifique[71]. Le comité a appris que ces experts conseillent les créateurs « sur les moyens d'accéder aux marchés, notamment en identifiant des acheteurs potentiels et en créant des occasions d'affaires entre entreprises[72] ».

PCH œuvre aussi dans le domaine de la diplomatie culturelle. Il est la principale entité fédérale chargée « d'instaurer, de recommander, de coordonner et de mettre en œuvre les objectifs, opérations et programmes nationaux en matière d'identité, de valeurs, de développement culturel et de patrimoine canadiens et d'en faire la promotion[73] » – au pays, mais parfois aussi à l'étranger.

Par ailleurs, plusieurs sociétés d'État et organismes publics relevant du portefeuille de PCH contribuent eux aussi à promouvoir dans le monde entier l'industrie des arts et de la culture du Canada. Par exemple, Téléfilm Canada appuie la création et la promotion de contenu audiovisuel canadien au pays et à l'étranger. Plus précisément, cette société d'État finance des projets cinématographiques canadiens, en plus de promouvoir et de l'exporter à des marchés et événements régionaux, nationaux et internationaux, notamment pour des festivals et d'autres événements. Sur deux exercices (2016-2018), Téléfilm Canada a investi plus de 42 millions de dollars dans différentes initiatives internationales[74].

De plus, Téléfilm Canada gère le Fonds des médias du Canada (FMC), qui a financé 68 coproductions internationales depuis 2014-2015[75]. Au nom du gouvernement du Canada, Téléfilm Canada administre aussi des traités et des protocoles d'entente avec près de 60 pays. Quant à l'Office national du film (ONF), il produit depuis 75 ans des documentaires, des films d'animation et des productions interactives dont beaucoup ont reçu des prix internationaux, y compris 12 Oscars[76]. Le

[70] AMC, 6 décembre 2017; voir aussi : AMC, *Plan ministériel 2018-2019*, p. 14.
[71] AMC, *Étude sur l'influence et l'utilisation de la culture et des arts canadiens dans la politique étrangère et la diplomatie du Canada*, 26 septembre 2018, p. 1; PCH, *Le cadre stratégique du Canada créatif*, septembre 2017, p. 28. Voir aussi : AMC, 6 décembre 2017; PCH, 7 décembre 2017; PCH,4 octobre 2018.
[72] PCH, *Le cadre stratégique du Canada créatif*, septembre 2017, p. 28.
[73] *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien*, L.C. 1995, ch. 11, art. 5(a).
[74] Téléfilm Canada, *Réponse à la lettre du 6 juillet 2018*, p. 2.
[75] FMC, 17 octobre 2018. Le FMC, qui promeut et finance la production de contenu télévisuel canadien au Canada et à l'étranger, est un partenariat avec les distributeurs canadiens de services par câble, par satellite et par IP. Actuellement, PCH finance le FMC à hauteur de 134 millions de dollars par année. Voir aussi : FMC, *Mandat et vision*.
[76] Office national du film (ONF), 1er novembre 2018.

corps diplomatique du Canada a aussi accès aux productions de l'ONF afin de pouvoir les présenter à des publics internationaux.

Le programme Rayonner à l'international, administré par le Conseil des arts du Canada, soutient quant à lui la participation des créateurs canadiens à des expositions internationales comme la Biennale de Venise en architecture de 2018 et la Foire du livre de Francfort de 2020. Le CAC finance aussi la traduction et la diffusion d'œuvres pertinentes, particulièrement dans le cadre de coproductions. On a dit au comité que le CAC prévoit doubler le budget du programme Rayonner à l'international qui, de 10 millions de dollars en 2014-2015, passera à 20 millions de dollars d'ici 2021[77].

Le gouvernement fédéral et ses organismes ont aussi des programmes d'établissement de réseaux culturels internationaux. Par exemple, la Stratégie de relations internationales de Bibliothèque et Archives Canada a pour objectif, entre autres, de bâtir des réseaux internationaux – c'est ce que reflètent les protocoles signés avec les bibliothèques nationales de l'Argentine, de la Chine, du Mexique, de la France et de la Corée, qui sont autant d'occasions de partager « compétences, expériences et pratiques exemplaires[78] ».

La diplomatie culturelle du Canada s'exprime aussi par la participation du pays à divers partenariats culturels internationaux et par sa mise en œuvre des conventions internationales connexes. PCH, par exemple, est responsable de la contribution du Canada au partenariat TV5MONDE, un des opérateurs de l'Organisation internationale de la Francophonie. Comme des représentants de PCH l'ont expliqué, « [l]a programmation télévisuelle canadienne est diffusée sur TV5MONDE dans le monde entier. Un solide partenariat de plus de 30 ans s'est développé entre les gouvernements du Canada, du Québec, de la France, de la Suisse et de la Communauté française de Belgique[79] ».

Le Canada est aussi partie à plusieurs accords de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) relatifs à la culture et, en conséquence, s'engage à entreprendre plusieurs initiatives. Par exemple, il doit protéger et conserver le patrimoine culturel conformément à la *Convention de 1972 de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* (Convention du patrimoine mondial)[80]. Par ailleurs, depuis qu'il a ratifié, en 1998, la *Convention de 1954 de l'UNESCO pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé* (Convention de La Haye), le Canada a concrétisé ses engagements en participant à la reconstruction de pays victimes de catastrophes naturelles ou causées par l'être humain, dont Chypre, la Croatie, Haïti et l'Iran[81]. D'ailleurs, son expertise en la matière « est respectée mondialement pour sa rigueur et ses principes[82] ». Le Canada, en partenariat avec le gouvernement du Québec, a aussi joué un rôle de leadership important dans l'élaboration et l'adoption de la *Convention de 2005 de l'UNESCO sur*

[77] CAC, 31 janvier 2018.
[78] Bibliothèque et Archives Canada (BAC), 28 février 2018.
[79] PCH, 7 décembre 2018.
[80] Le Canada a ratifié cette convention en 1976.
[81] ICOMOS Canada, 27 septembre 2018.
[82] Ibid.

la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles[83]. En 2017-2018, la contribution du Canada aux programmes et au budget de l'UNESCO a totalisé 12,3 millions de dollars[84].

La diplomatie culturelle du Canada touche aussi aux biens matériels. Notamment, AMC a une collection de plus de 6 000 œuvres d'artistes canadiens qu'elle expose dans les locaux des ambassades et des résidences diplomatiques officielles qui sont ouverts au public[85]. Par ailleurs, un réseau d'espaces culturels dans cinq grandes villes du monde sert à mettre en valeur la créativité du Canada. À cet égard, le MBAC a informé le comité du rôle prépondérant qu'il a joué, en partenariat avec AMC et l'Institut royal d'architecture du Canada, et avec le soutien financier de commanditaires du secteur privé, dans la restauration du Pavillon du Canada à la Biennale de Venise[86].

Le rôle du gouvernement dans la diplomatie culturelle

Le gouvernement du Canada a indiqué qu'il est prêt à renforcer le pilier culturel de ses relations étrangères. Depuis 2016, des agents de promotion de la culture ont été engagés dans diverses missions diplomatiques canadiennes et de nouveaux programmes et initiatives de financement ont été annoncés. Par exemple, le budget de 2016 prévoyait 35 millions de dollars, sur deux ans à compter de 2016-2017, « afin de soutenir la promotion des artistes et des industries culturelles du Canada à l'étranger[87] ». AMC a reçu 15,4 des 35 millions de dollars, et consacré sur cette somme environ 8,5 millions de dollars à la création du Fonds culturel des missions (FCM). Sont admissibles au FCM les projets qui font la promotion à l'étranger des artistes et des industries culturelles du Canada, élargissent l'accès aux publics cibles clés, et sensibilisent aux priorités de la politique étrangère canadienne. Des centaines d'initiatives ont été financées, y compris dans le contexte du 150e anniversaire de la Confédération du Canada[88]. Le reste des fonds ont été versés à PCH, qui les a consacrés notamment au Fonds de la musique du Canada et à Téléfilm Canada.

Plusieurs annonces récentes du gouvernement fédéral ont mis en relief l'opportunité de l'étude du comité sur la diplomatie culturelle. Dans Canada créatif, un cadre stratégique rendu public le 28 septembre 2017, le gouvernement énonce la vision sur cinq ans par laquelle il entend stimuler la croissance économique des industries culturelles du Canada. L'une de ses initiatives consiste à promouvoir la distribution du contenu canadien à l'étranger par l'entremise de la Stratégie d'exportation créative du Canada. Selon PCH, la Stratégie vise à améliorer « les efforts de diplomatie

[83] PCH, *Le cadre stratégique du Canada créatif*, p. 30.
[84] AMC, *Rapport sur les résultats ministériels 2017-2018, Section IV : Renseignements supplémentaires (2017-2018)*.
[85] AMC, 6 décembre 2017.
[86] MBAC, 14 février 2018; MBAC, Pavillon du Canada à Venise.
[87] Gouvernement du Canada, *Assurer la croissance de la classe moyenne*, Budget 2016, 22 mars 2016, p. 213.
[88] AMC, *Mise en valeur de l'art canadien et des industries culturelles du Canada aux yeux du monde (Fonds culturel de la mission), Rapport 2016-2017 (Réponse à une demande d'AEFA)*, septembre 2018, p. 4. AMC, *Étude sur l'influence et l'utilisation de la culture et des arts canadiens dans la politique étrangère et la diplomatie au Canada (Réponse à une demande d'AEFA)*, septembre 2018. Voir aussi AMC, *Rapport sur les résultats ministériels 2017-2018*.

culturelle du Canada » et à faire connaître « les histoires et la puissance créatrice du Canada, ce qui rehausse l'image de notre pays à l'échelle mondiale[89] ».

Le comité a écrit à 17 entités fédérales pour leur demander des chiffres plus précis sur les dépenses fédérales consacrées récemment à la création, à la promotion et à la diffusion des arts, de la culture et du patrimoine sur la scène internationale. Les réponses reçues indiquent des dépenses estimées à 96,6 millions de dollars en 2016-2017 et à 92,6 millions de dollars en 2017-2018. Cette seconde somme représente 2,6 % de tous les crédits parlementaires – totalisant 3,5 milliards de dollars – octroyés aux organismes et aux sociétés d'État du secteur des arts, de la culture et du patrimoine en 2017-2018[90]. Toutefois, ces sommes ne sont ni la totalité des dépenses fédérales faites pour promouvoir la culture de par le monde, ni un relevé exact du coût de la diplomatie culturelle. En effet, certaines entités n'ont signalé qu'une partie de leurs dépenses, ou n'étaient pas autorisées à les divulguer[91]. On trouvera à l'annexe A une description des dépenses ventilées selon l'organisme, où on remarque qu'environ 80 % des montants divulgués au comité relèvent de trois entités fédérales : PCH, Téléfilm Canada et le CAC.

[89] PCH, 4 octobre 2018.

[90] Comptes publics du Canada, *Volume II - Détails des charges et des revenus 2018*. Les dépenses consacrées aux langues officielles et aux sports, qui sont distinctes du volet « culture », ne sont pas comprises dans le montant de 3,5 milliards de dollars.

[91] Par exemple, dans le cas de la CBC/Radio-Canada, les dépenses consacrées à la programmation ou à la promotion d'émissions sont considérées comme des renseignements confidentiels « pour des raisons relatives à l'indépendance de la Société et au commerce » (CBC/Radio-Canada, *Réponse à la lettre du AEFA*, 4 septembre 2018).

CHAPITRE 2

Regards critiques sur la diplomatie culturelle du Canada

II. REGARDS CRITIQUES SUR LA DIPLOMATIE CULTURELLE DU CANADA

Les témoignages ont clairement fait ressortir que le gouvernement devrait accorder un rôle beaucoup plus important – et, partant, beaucoup plus d'attention et de ressources – à la diplomatie culturelle dans le cadre de sa gestion globale des relations internationales. Daryl Copeland, de l'Institut canadien des affaires mondiales, a avancé que le Canada pourrait réaliser d'énormes gains s'il faisait l'effort concerté de « mettre la culture au premier plan[92] » des priorités de sa politique étrangère. Ce faisant, il irait dans le sens de certaines de ses expériences passées.

Le comité estime que la diplomatie culturelle pourrait être pratiquée de manière beaucoup plus efficiente, efficace et stratégique. Si ces améliorations ne sont pas apportées, le Canada ne pourra pas réaliser le plein potentiel de cette dimension vitale – de ce pilier en puissance – de sa politique étrangère. Comme Daryl Copeland l'a dit, « le gouvernement a pris des engagements en faveur de la culture, des arts et de la science, mais a promis selon moi beaucoup trop de choses qu'il n'a pas été en mesure de réaliser, ce qui risque fort de miner considérablement sa crédibilité[93] ».

Les réalisations de la diplomatie culturelle d'autres pays, comme le Royaume-Uni, la France et le Mexique[94], ne font que renforcer le message du comité : le Canada doit faire mieux s'il ne veut pas être déclassé. Pour John Ralston Saul, « [s]'il y a une chose que peut réellement faire la politique internationale, c'est d'assurer que les gens comprennent que c'est cela le Canada, que c'est cela la culture canadienne, parce que les Américains, les Britanniques, les Français et les Allemands le font, et c'est évident[95] ».

Valorisation et actualisation

Les témoins ont dit au Comité que **la culture et les arts canadiens, comme instrument de la politique étrangère, sont un atout sous-évalué et sous-estimé**[96]. Tonya Williams du Reelworld Film Festival a mentionné que l'intérêt du gouvernement du Canada pour le rayonnement de la culture canadienne dans le monde fluctue : « [Les politiques] sont constamment en train de changer, et c'est pourquoi la constance est déficiente[97] ». Selon ICOMOS Canada, « il manque une approche cohérente et engagée[98] », ce qui limite considérable la capacité du Canada de mettre à profit les

[92] Daryl Copeland, 14 décembre 2017.
[93] Ibid.
[94] Daryl Copeland, 14 décembre 2017; Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017; Colin Robertson, 30 novembre 2017; Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018; CAC, 31 janvier 2018; La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018; ENT, 3 octobre 2018. Voir aussi : mémoires présentés par le Bureau économique et culturel de Taïpei au Canada et le Centre culturel coréen au Canada.
[95] John Ralston Saul, 19 septembre 2018.
[96] Nicholas Cull, 30 mai 2018; Gaston Barban, 14 décembre 2017; Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018; Daryl Copeland, 14 décembre 2017; Colin Robertson, 30 novembre 2017; John Ralston Saul, 19 septembre 2018; Adrienne Clarkson, 7 juin 2018; Reelworld Film Festival, 14 février 2018; ENT, 3 octobre 2018.
[97] Reelworld Film Festival, 14 février 2018.
[98] ICOMOS Canada, 27 septembre 2018.

fruits de la diplomatie culturelle. De son côté, la Fondation Glenn Gould note « un déclin au sein du cadre institutionnel nécessaire pour ancrer dans la conscience mondiale un lien direct entre les œuvres de nos créateurs et la nation qui a soutenu ces créateurs[99] ». Colin Robertson, vice-président de l'Institut canadien des affaires mondiales, a dit que « [c]haque pays rend compte de ses intérêts et de ses objectifs par l'intermédiaire de sa politique étrangère. En matière de culture, c'est quelque chose que [le Canada n'a] pas présentement[100] ».

Le Canada n'est pas le seul pays qui utilise les arts et la culture à l'appui des objectifs de sa politique étrangère. En tant que pays de taille moyenne, il doit rivaliser avec d'autres États qui sont aussi actifs que lui dans l'arène culturelle. Selon Esther Charron de Pôles magnétiques, art et culture, la diplomatie n'échappe pas à la compétition :

> *Alors que le Canada démontrait au monde entier son manque d'intérêt pour sa culture en supprimant ses postes et ses programmes de soutien en faveur des tournées, les autres pays comblaient le vide en mettant en place des moyens de promotion d'autant plus efficaces pour mettre de l'avant leur propre culture. Les artistes en ont souffert, de même que le milieu et le Canada[101].*

Certains témoins ont souligné que la diplomatie culturelle, lorsqu'elle est pratiquée dans le contexte canadien, se fonde principalement sur une définition de la culture qui est trop restreinte et n'est plus de mise à l'ère de la mondialisation ou, autrement dit, une définition qui met encore l'accent sur les installations physiques[102]. Plusieurs autres témoins ont signalé que le monde se fait une image désuète du Canada[103]. Comme l'a dit Brian M. Levine de la Fondation Glenn Gould, malgré un riche patrimoine culturel et des talents incroyables qui connaissent du succès, le Canada n'est toujours pas perçu dans le monde comme une nation créative de premier plan[104].

Les témoins ont souligné que la sous-évaluation de la diplomatie culturelle se manifeste par le « vaste manque de compréhension », partout au Canada et chez les représentants gouvernementaux qui sont chargés de la pratiquer, « de ce qu'englobe la diplomatie culturelle et de la façon dont on s'en sert[105] ». Ron Burnett, président et vice-chancelier de l'Université d'art et de design Emily Carr, a dit que « la culture au Canada est divisée en régions; il arrive souvent que les Canadiens ne soient même pas conscients de l'énorme quantité d'œuvres artistiques produites au pays, et c'est donc encore moins le cas à l'étranger[106] ». De son côté, la professeure Sarah E.K. Smith

[99] La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018.
[100] Colin Robertson, 30 novembre 2017.
[101] Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018.
[102] Nicholas Cull, 30 mai 2018. Voir aussi : Michael A. Geist, 1er février 2018; Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018; CIAIC, 1er février 2018.
[103] Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017; Jana Sterbak, 31 mai 2018; La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018; Adrienne Clarkson, 7 juin 2018.
[104] La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018.
[105] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017.
[106] Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.

a imputé cette situation en partie « à la détresse et à l'incrédulité [auxquelles on se heurte] lorsqu'on tente de promouvoir la valeur de la culture[107] » au Canada.

Plus particulièrement, les témoins ont dit que même les missions diplomatiques du Canada à l'étranger sous-estiment la diplomatie culturelle[108]. On a porté à l'attention du comité de nombreux exemples d'artistes ou de créateurs canadiens qui ont sollicité en vain les missions canadiennes[109]. Susan Peterson d'Aquino, membre du conseil d'administration de la Fondation du CNA, a dit que « des gens connaissent le monde artistique avec qui ils entretiennent des relations, tandis que vous avez, à l'étranger, des agents des Affaires étrangères [qui ne le connaissent pas][110] ». Louise Jeanne Poulin, d'ArtsExpert.ca, a mentionné qu'à l'étranger, de nombreux artistes canadiens « passaient sous le radar » des diplomates de leur pays[111].

Lors de son témoignage sur la tournée très réussie que son orchestre a faite en Europe avec le renommé chef d'orchestre Yannick Nézet-Séguin, Jean R. Dupré, de l'Orchestre Métropolitain, a déploré que le gouvernement canadien n'en ait pas profité pour tenir un dialogue ou poursuivre des visées diplomatiques : « Nous sommes d'avis que l'engagement du gouvernement fédéral envers un projet aussi porteur, qui a un potentiel diplomatique incroyable, n'était tout simplement pas au rendez-vous[112] ». De leur côté, les représentants d'AMC ont répondu que « [b]on nombre de missions essaient de voir comment faire, quoi faire et s'il vaut la peine d'investir leur temps et leur énergie, car il arrive souvent qu'organiser ou soutenir des activités culturelles requière un gros investissement en temps et en ressources humaines, ce qui manque déjà à nos missions à l'étranger[113] ».

Le comité a entendu des témoignages sur les pairs du Canada – comme la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Mexique – qui ont fait de la diplomatie culturelle une composante intégrante et permanente de leur politique étrangère et de leurs activités internationales[114]. Ronald Grätz, secrétaire général de l'Institut pour les relations culturelles avec l'étranger (Allemagne), a relaté que les hauts responsables et les politiciens allemands disent de la diplomatie culturelle qu'elle est « l'aspect le plus important de [leur] travail ». Ils invitent des artistes à se joindre à leurs déplacements, y compris lorsque le ministre des Affaires étrangères fait des visites à l'étranger. Le témoin a dit que l'Allemagne a investi quelque 1,77 milliard d'euros dans « sa politique étrangère en matière de culture et d'éducation » en 2016[115].

---

[107] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017.
[108] CIAIC, 1er février 2018.
[109] KoSA Music, 7 juin 2018; ICOMOS Canada, 27 septembre 2018.
[110] Fondation du CNA, 7 juin 2018.
[111] ArtExpert.ca, 23 mai 2018.
[112] Orchestre Métropolitain, 14 juin 2018.
[113] AMC, 6 décembre 2017.
[114] British Council Canada, 15 février 2018; Ambassade de France au Canada, 14 juin 2018; Institut pour les relations culturelles avec l'étranger (Allemagne) (IFA), 1er mars 2018; Secrétariat des Affaires étrangères, Mexique, 28 février 2018; Colin Robertson, 30 novembre 2017; Nicholas Cull, 30 mai 2018; ICOMOS Canada, 27 septembre 2018. Voir aussi : mémoires présentés par le Bureau économique et culturel de Taïpei au Canada et le Centre culturel coréen au Canada.
[115] IFA, 1er mars 2018.

Carlos Enriquez Verdura, chargé d'affaires pour la culture et directeur adjoint des expositions et des projets spéciaux au secrétariat des Affaires étrangères du Mexique, a expliqué qu'il est évident par la grande présence mondiale de ses institutions intermédiaires culturelles mexicaines que le Mexique accorde de l'importance à la diplomatie culturelle dans ses relations internationales[116]. Ces 15 établissements sont situés chez les principaux partenaires du Mexique, soit le Canada (Montréal) et les États-Unis (Washington, D.C., San Antonio, Tucson, Miami, Nouvelle-Orléans et Los Angeles), ainsi que dans d'autres régions clés, comme l'Amérique latine (Guatemala, Belize et Costa Rica) et l'Europe (Paris, Madrid, Berlin, Vienne et Copenhague)[117].

À d'autres égards, le comité a observé l'importance que des pays comme le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et le Mexique accordent aux échanges internationaux, ou aux « éléments mutuels » de l'engagement culturel[118]. Comme l'a dit Ronald Grätz, secrétaire général de l'Institut pour les relations culturelles avec l'étranger (Allemagne) :

> *Il est important de réaliser que des relations culturelles sont nouées lorsque des relations humaines sont établies. Cela signifie que les programmes d'échanges sont un important outil dans le contexte des relations culturelles avec l'étranger. À cet égard, il est essentiel de créer un accès à la culture et à l'éducation qui transcende les frontières politiques, géographiques, culturelles et sociales[119].*

Brigitte Proucelle, conseillère culturelle et scientifique à l'ambassade de France au Canada, a indiqué que le personnel de mission était choisi de manière à permettre au gouvernement d'être en phase avec « toutes les innovations dans tous les secteurs et de dégager et de valoriser les expressions propres et originales[120] ». De plus, les stratégies font l'objet d'un ajustement régulier et « nécessaire pour l'évolution permanente en fonction de ce qui se passe dans le monde[121] ».

Le comité a dégagé un point d'intérêt particulier de cette analyse comparative : les pays semblables au Canada accordent une place prioritaire aux technologies numériques et à la mondialisation dans la conception et l'application de la diplomatie culturelle. Par exemple, l'Institut pour les relations culturelles avec l'étranger de l'Allemagne utilise la diplomatie numérique pour communiquer avec la société civile et les particuliers « sans passer par les autres gouvernements ou les médias traditionnels[122] ». Signalons à cet égard que, depuis 2013, le Département d'État des États-Unis a encouragé ses diplomates à Washington et à l'étranger « à profiter des médias sociaux locaux et mondiaux pour susciter un dialogue international[123] ». L'importance accordée par ces pays à la

[116] Secrétariat des Affaires étrangères, Mexique, 28 février 2018.
[117] Ibid.
[118] British Council Canada, 15 février 2018; Ambassade de France au Canada, 14 juin 2018; IFA, 1er mars 2018.
[119] IFA, 1er mars 2018.
[120] Ambassade de France au Canada, 14 juin 2018.
[121] Ibid.
[122] Institut pour les relations culturelles avec l'étranger (IFA), Anja Türkan, *In the Digital Training Camp : Taking traditional diplomacy into the digital age*, 2012, p. 7 [TRADUCTION].
[123] U.S. Department of State, Diplomacy in Action. *Infographic: Digital Diplomacy* [TRADUCTION].

diplomatie numérique fait contraste avec les affirmations de Gaston Barban et d'autres témoins – étayée par plus d'une étude – selon lesquelles le gouvernement du Canada n'a même pas pour priorité de rattraper le retard que le pays accuse dans ce domaine[124].

Fragmentation des responsabilités

Les témoins ont souligné que la dispersion des responsabilités en matière de diplomatie culturelle au Canada nuit à l'efficacité de cette activité. De fait, on trouve au Canada près de 20 entités fédérales qui financent des projets culturels de portée internationale. Certaines sont des organismes ministériels dont le mandat est défini clairement, tandis que d'autres sont des sociétés d'État ayant davantage les coudées franches[125]. Il en résulte que tous ces organismes financent et mettent en œuvre des initiatives distinctes, définissent chacun à leur manière la diplomatie culturelle, et au final ne s'entendent pas sur les priorités. De nombreux témoins ont été directs : malgré toutes les recommandations reçues par les gouvernements fédéraux successifs[126], **le Canada ne dispose toujours pas d'une stratégie globale cohérente qui jumelle des objectifs à des indicateurs de rendement mesurables et réunisse tous les intervenants clés dans la poursuite d'une vision commune**[127].

La dispersion est amplifiée par le fait que les autres gouvernements et administrations du Canada – les provinces, les territoires et les municipalités – ont aussi des programmes d'engagement culturel international. Comme l'ont aussi dit les témoins, c'est en partie à cause de ce manque d'unité des structures que les arts et la culture canadiens ne sont utilisés dans la politique étrangère qu'au gré des circonstances, sans vision d'ensemble, et que de nombreuses occasions sont de ce fait ratées[128]. La professeure Sarah E.K. Smith, de l'École de journalisme et de communication de l'Université Carleton, a clairement expliqué le problème :

> *À l'échelle fédérale, la diplomatie culturelle relève d'[AMC] et de [PCH]. De plus, d'autres organismes gouvernementaux indépendants, comme le Conseil des arts du Canada et le Musée des beaux-arts du Canada, mettent en valeur les arts canadiens dans leur vaste réseau de contacts internationaux. Il faut également tenir compte des producteurs de culture. Cet examen sommaire donne une idée de la complexité du milieu dans lequel la culture et les arts canadiens sont déployés*[129].

[124] Voir : Roland Paris, *The Digital Diplomacy Revolution: Why is Canada Lagging Behind?* Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, juin 2013, p. 15; Kai Ostwald et Julian Dierkes, « Canada's foreign policy and bureaucratic (un)responsiveness: public diplomacy in the digital domain », *Canadian Foreign Policy Journal*, mai 2018, vol. 24, n° 2, p. 6; Barban, 14 décembre 2017.
[125] Secrétariat du Conseil du Trésor, *Glossaire* (voir organismes ministériels).
[126] Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017.
[127] Gaston Barban, 14 décembre 2017; Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; Colin Robertson, 30 novembre 2017.
[128] Colin Robertson, 30 novembre 2017; Reelworld Film Festival, 14 février 2018; Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017; Daryl Copeland, 14 décembre 2017; Jana Sterbak, 31 mai 2018; Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018; Gaston Barban, 14 décembre 2017; Nicholas Cull, 30 mai 2018; ICOMOS Canada, 27 septembre 2018.
[129] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017.

Daryl Copeland s'est montré beaucoup plus critique : selon lui, les responsabilités « sont fragmentées, atomisées, désintégrées et mal coordonnées[130] ». Pour Valerie Creighton, du FMC, « il n'y a pas d'approche complète unifiée ou d'objectifs clairs[131] », tandis que Ron Burnett, de l'Université d'art et de design Emily Carr, a dit que « [b]on nombre de nos activités à l'étranger dans une multitude de domaines sont tellement décentralisées qu'il est difficile d'élaborer des politiques cohérentes et communes au Canada, encore moins à l'étranger[132] ».

Ces témoignages font contraste avec ceux que le comité a entendus sur les pratiques exemplaires d'autres pays en matière de coordination des efforts de diplomatie culturelle[133]. Au Royaume-Uni et en Allemagne, par exemple, ce sont des entités indépendantes du ministère des Affaires étrangères du pays – notamment le British Council, le Goethe-Institut et, l'Institüt fur Auslandsbeziehungen [Institut pour les relations culturelles avec l'étranger] – qui sont principalement chargées d'exécuter la politique culturelle à l'étranger[134]. Dans le cas de l'Allemagne, ces organismes sans but lucratif ont une entente-cadre avec le gouvernement fédéral. Selon Brigitte Proucelle, le système français repose sur un réseau important de ministères et d'organismes culturels liés les uns aux autres, y compris des organismes qui représentent les régions. Ainsi, en France, la diplomatie culturelle est l'affaire d'une dizaine d'organismes, dont l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, l'Institut français, Campus France pour la mobilité étudiante, Business France en ce qui a trait aux économies créatives et culturelles, et le Bureau Export en ce qui touche la musique actuelle[135]. En Corée du Sud, la promotion des valeurs culturelles et de l'image du pays de par le monde relève principalement du Service coréen de la culture et de l'information, un organisme du ministère de la Culture, des Sports et du Tourisme[136].

Ces pays prônent donc, selon les témoignages entendus, une approche unifiée qu'ils renforcent en plus par l'embauche de professionnels spécialisés. Par exemple, Brigitte Proucelle a dit que les missions diplomatiques de la France sont plutôt des « avant-postes exploratoires » où travaillent par rotation des spécialistes du secteur. Ces derniers possèdent d'ailleurs « la très bonne connaissance de l'écosystème de notre propre pays [qui] est absolument essentielle pour aller à la rencontre de l'écosystème de l'autre pays[137] ».

Manque d'investissement et de soutien

Selon les témoins, le gouvernement fédéral consacre trop peu de financement aux programmes culturels et artistiques internationaux du Canada. De plus, selon eux, les fonds octroyés manquent de cohérence et de prévisibilité. Le manque de fonds a pour conséquence ultime de restreindre l'engagement international des groupes culturels et artistiques du Canada et de nuire à

[130] Daryl Copeland, 14 décembre 2017.
[131] FMC, 17 octobre 2018.
[132] Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.
[133] ICOMOS Canada, 27 septembre 2018.
[134] British Council Canada, 15 février 2018; IFA, 1er mars 2018.
[135] Ambassade de France au Canada, 14 juin 2018.
[136] Voir aussi le mémoire présenté par le Centre culturel coréen au Canada.
[137] Ambassade de France au Canada, 14 juin 2018.

la réalisation des priorités de notre politique étrangère[138]. Pour ces témoins, la situation actuelle découlerait de la même attitude qui a mené à la suppression, en 2008, de programmes de renom comme PromArt et Routes commerciales[139].

Pour le Canada's Royal Winnipeg Ballet, la diminution du soutien de ce qui était alors le département des Affaires étrangères et du Commerce international a obligé la compagnie de danse à compter sur ses propres moyens pour maintenir ses activités de tournée. Jean R. Dupré, président-directeur général de l'Orchestre Métropolitain, a appelé le gouvernement à fournir les fonds nécessaires s'il veut reconnaître l'importance de la diplomatie culturelle. Ont abondé dans le même sens, entre autres, la SNA[140], le Centre canadien d'architecture[141], imagineNATIVE[142], l'Association canadienne des éditeurs de musique[143], KoSA Music[144] et Jana Sterbak[145].

Jeremy Kinsman a qualifié le niveau de financement actuel de « pathétique[146] », Ron Burnett a parlé d'« amateurisme[147] », et Jana Sterbak a dit du manque d'argent qu'il était « plus qu'un simple inconvénient; c'est une honte[148] ». Pour Simon Brault, les 20 millions alloués aux activités internationales du CAC faisaient figure « de contribution [vraiment] modeste[149] ». Autres exemples de cette insuffisance, les 1,75 million de dollars du Fonds culturel des missions doivent être partagés entre quelque 174 missions canadiennes à l'étranger, et « il n'y avait presque pas » d'argent pour les célébrations de Canada 150 en 2017[150].

On a précisé au comité que, vu les durées des cycles de planification dans le secteur artistique et créatif, les sources de financement supplémentaires – comme le secteur privé et les intervenants internationaux – ne sont pas entièrement viables; elles peuvent aussi soulever des complications, les règles de comptabilité exigeant la gestion des attentes des donateurs[151].

---

[138] Reelworld Film Festival, 14 février 2018; SNA, 14 février 2018; John Ralston Saul, 19 septembre 2018; imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, 14 février 2018; Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; KoSA Music, 7 juin 2018; Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018; ICOMOS Canada, 27 septembre 2018.

[139] Le programme des Routes commerciales a été créé en 2001 et administré par PCH dans le but d'aider les organismes du secteur des arts et de la culture à exporter at à vendre leurs produits sur les marchés internationaux. Des agents commerciaux ont été envoyés à l'étranger dans le cadre de ce programme afin de trouver de nouveaux marchés pour les biens culturels canadiens. Voir PCH, *Routes commerciales : Ouvrir les portes aux exportations canadiennes des arts et de la culture*, Ottawa, 2003. Le Programme de promotion artistique (PromArt) a été mis en place en 1974 et administré par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international afin de financer les tournées et les activités promotionnelles à l'étranger de manière à ouvrir de nouveaux marchés pour les artistes et les industries culturelles du Canada.

[140] SNA, 14 février 2018.

[141] Centre canadien d'architecture, 3 octobre 2018.

[142] imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, 14 février 2018.

[143] Association canadienne des éditeurs de musique, 23 mai 2018.

[144] KoSA Music, 7 juin 2018.

[145] Jana Sterbak, 31 mai 2018.

[146] Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017.

[147] Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.

[148] Jana Sterbak, 31 mai 2018.

[149] CAC, 31 janvier 2018.

[150] BNC, 28 février 2018; La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018.

[151] BNC, 28 février 2018; Colin Robertson, 30 novembre 2017.

Du point de vue de certains témoins, les critères d'admissibilité aux fonds fédéraux ne correspondent plus aux modes de fonctionnement et de création des groupes culturels d'aujourd'hui. En particulier, les critères peuvent limiter l'accès aux fonds ou exclure certaines activités[152].

Des témoins comme Kerry Swanson, présidente du conseil d'administration du festival du film et des arts médiatiques imagineNATIVE, ont même dit que le manque de ressources des organisations comme la sienne les empêche de présenter des demandes de financement; ils ratent donc de occasions qui leur sont offertes et sont incapables d'accroître leur présence internationale ou leur accès aux marchés étrangers, alors qu'il y a une demande pour les œuvres[153]. Valerie Creighton, du FMC, a été explicite :

> *[Le Canada a] un petit marché. Si nous voulons soutenir la concurrence sur la scène internationale, nous devons avoir des ressources financières suffisantes pour que ce contenu respecte les normes, la qualité et l'excellence qui nous permettront de rivaliser avec les autres marchés[154].*

Les représentants de l'Alliance interactive canadienne[155], de la SNA[156], de la Coalition canadienne des arts[157], de l'Université d'art et de design Emily Carr[158] et de Pôles magnétiques, art et culture[159] ont appelé le gouvernement du Canada à accorder du financement aux missions à l'étranger pour qu'elles puissent doter leur personnel de compétences dans le domaine des arts et de la culture et charger des employés de s'occuper spécifiquement de la promotion internationale de la culture canadienne.

Le problème des fonds est amplifié par **le manque de transparence et la confusion qui caractérisent les investissements fédéraux en diplomatie culturelle**. En effet, les documents financiers publics manquent de détails à ce sujet.

Selon les recherches du comité mentionnées plus haut, le gouvernement du Canada a investi dans la création, la promotion et la diffusion des arts, de la culture et du patrimoine des sommes totales de 96,6 millions de dollars en 2016-2017 et de 92,6 millions de dollars en 2017-2018. Plusieurs témoins ont fait remarquer que ces montants sont bien modestes par comparaison à ce que dépensent d'autres pays[160]. Selon le CAC, le Royaume-Uni a investi 140 millions de livres dans une récente

[152] FMC, 17 octobre 2018; CIAIC, 17 octobre 2018; ACLD, 17 octobre 2018.
[153] imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, 14 février 2018.
[154] FMC, 17 octobre 2018.
[155] CIAIC, 1er février 2018.
[156] SNA, 14 février 2018.
[157] CCA, 26 avril 2018.
[158] Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.
[159] Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018.
[160] Colin Robertson, 30 novembre 2017; Jana Sterbak, 31 mai 2018; ICOMOS Canada, 27 septembre 2018; Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017.

campagne, et le ministère des Affaires étrangères de la France consacre à la diplomatie culturelle un budget annuel de base de 800 millions d'euros[161]. En 2016, l'Allemagne a fait des dépenses de 1,77 milliard d'euros pour sa « politique étrangère en matière de culture et d'éducation »; près de la moitié des fonds venaient des Affaires étrangères[162]. Le comité n'ignore pas les difficultés que pose la comparaison des dépenses de diplomatie culturelle de différents pays. En effet, la nature et le nombre des activités considérées comme relevant de la diplomatie publique ou culturelle – radiodiffusion, éducation, science, sport, etc. – varient selon le pays. Comme on peut le lire dans une étude commandée par le British Council et citée au comité, « il est impossible de déterminer, dans les budgets globaux, la part qui sert au "soft power"[163] ».

Les témoins ont aussi expliqué que, dans certains pays, on combine le financement gouvernemental et la collecte de frais en échange de services. Par exemple, le British Council touche une subvention de l'État qui couvre le tiers de ses dépenses, mais complète son budget par les frais qu'il touche en échange de ses services (cours d'anglais, examens, contrats, etc.)[164]. De même, de 60 à 70 % du budget du Goethe-Institut est fourni par le ministère des Affaires étrangères de l'Allemagne, mais le reste est comblé par les frais pour services[165]. Ailleurs, comme en France, le coût des activités culturelles est partagé entre diverses administrations[166], tandis qu'au Mexique, les fonds limités sont réservés aux activités qui, comme l'année de jumelage culturel avec l'Allemagne en 2016-2017, sont les plus pertinentes et peuvent ouvrir les débouchés les plus importants[167].

Les conséquences

Les faiblesses conceptuelles, administratives et financières de l'approche canadienne de la diplomatie culturelle nuisent à la concrétisation des priorités internationales du pays. Comme Colin Robertson l'a dit, « [s]i nous continuons de considérer la diplomatie culturelle comme étant secondaire dans le cadre des relations internationales du Canada, nous ratons des occasions de nous servir de notre politique étrangère pour obtenir des avantages en matière d'économie, de politique et de sécurité[168] ».

Les faiblesses de l'approche du gouvernement fédéral se manifestent dans le **déficit commercial du secteur culturel canadien**. En effet, les exportations des produits culturels du Canada sont passées de 12,2 à 16 milliards de dollars de 2011 à 2016, ce qui représente une augmentation de 3,8 milliards de dollars, mais les importations de produits culturels d'autres pays, pendant la même période, ont augmenté de 4,9 milliards de dollars, passant de 15,9 à 20,8 milliards de dollars durant cette période.

---

[161] Ambassade de France au Canada, 14 juin 2018.
[162] IFA, 1er mars 2018.
[163] Université d'Édimbourg, *Soft Power Today: Measuring the Influences and Effects*, octobre 2017, p. 10 [TRADUCTION].
[164] British Council Canada, 15 février 2018.
[165] IFA, 1er mars 2018.
[166] IFA, 1er mars 2018; Ambassade de France au Canada, 14 juin 2018.
[167] Secrétariat des Affaires étrangères, Mexique, 28 février 2018.
[168] Colin Robertson, 30 novembre 2017.

Il résulte de ces faiblesses que la politique étrangère et l'engagement international du Canada n'obtiennent pas tous les résultats ni l'influence qu'ils pourraient avoir. C'est particulièrement évident quand on considère le manque de visibilité internationale, ou de « découvrabilité[169] », de nombreux artistes et créateurs canadiens[170]. Quant aux artistes canadiens connus, il arrive que leur public étranger ne sache pas qu'ils sont Canadiens, ou encore que leurs réalisations soient célébrées plus vigoureusement ailleurs dans le monde que dans leur propre pays : des occasions sont alors perdues[171]. Par ailleurs, les faiblesses du Canada dans ce domaine peuvent avoir des répercussions directes sur la prospérité et la commercialisation des arts et de la création au Canada, sur notre capacité d'attirer les touristes et les étudiants, et sur l'investissement direct étranger.

On s'attend à ce que les répercussions de l'inefficacité de la présente approche de diplomatie culturelle empirent à mesure que s'intensifiera la compétitivité du marché mondial de la culture, le Canada risquant de plus en plus de « tirer de l'arrière[172] ». Des témoins comme Nicholas Cull, Daryl Copeland et Jeremy Kinsman ont signalé que, si le Canada arrive généralement en bonne position parmi des pays comme le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et le Japon au palmarès des États qui inspirent le plus confiance, qui ont la meilleure réputation internationale ou le plus de « soft power », un examen attentif révèle que notre pays risque le déclassement[173].

Par exemple, dans le rapport conjoint de 2018 du Portland Soft Power 30 et du Center on Public Diplomacy de la University of Southern California, dans lequel est publié annuellement un palmarès des pays ayant le plus de « soft power », le Canada est passé de la 5e à la 6e place; le Japon, qui ne cesse d'améliorer son rang, le dépasse maintenant. Par ailleurs, le classement des « meilleurs pays » de la Wharton School de l'Université de la Pennsylvanie et de BAV Consulting révèle que, si on considère les catégories individuelles, il y a place à amélioration pour le Canada dans des domaines comme l'influence culturelle et le patrimoine, la visibilité culturelle (arts, cinéma, musique, etc.), l'expertise numérique, l'éducation (qualité des universités, capacité d'attirer les étudiants étrangers) et l'entreprise (compétitivité, innovation). Dans le rapport d'octobre 2017 de l'Institute for International Cultural Relations de l'Université d'Édimbourg, le Canada arrive 7e au classement des pays qui attirent le plus les étudiants internationaux, mais les chiffres absolus montrent qu'il est loin derrière le peloton de tête, composé des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Allemagne[174]. De fait,

---

[169] Selon le FMC, la « découvrabilité » s'entend de la « capacité d'une interface utilisateur à laisser découvrir facilement ses caractéristiques sans se référer à un élément extérieur ». Voir FMC, *Découvrabilité*. *Vers un cadre de référence commun*, partie 1, p. 10.

[170] John Ralston Saul, 19 septembre 2018; Reelworld Film Festival, 14 février 2018; Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018; ICOMOS Canada, 27 septembre 2018; ArtExpert.ca, 23 mai 2018; Association canadienne des éditeurs de musique, 23 mai 2018.

[171] Colin Robertson, 30 novembre 2017; Reelworld Film Festival, 14 février 2018; Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.

[172] Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017.

[173] Le Canada décroche la 4e place au palmarès Anholt-GfK Roper de 2017, qui classe 50 pays selon la puissance et la qualité de leur image de marque. De même, sur 30 pays (appartenant pour la plupart au G20), le Canada arrive 6e au palmarès du « soft power » établi en 2018 par le Center on Public Diplomacy de la University of Southern California et Portland Soft Power 30. Enfin, depuis 2016, le Canada est 2e au palmarès des « meilleurs pays » du U.S. News & World Report, de la Wharton School de l'Université de la Pennsylvanie et de BAV Consulting.

[174] Selon la valeur moyenne des données de 2000 à 2012, les États-Unis attirent environ 550 000 étudiants internationaux par année, le Royaume-Uni et l'Allemagne, près de 250 000, et le Canada, moins de 100 000. Voir Université d'Édimbourg, *Soft Power Today: Measuring the Influences and Effects*, octobre 2017, p. 41.

dans un documentaire de la CBC, Simon Anholt, créateur du palmarès des images de marque nationales d'Anholt-GfK, confirme que « beaucoup de gens ne savent rien du tout du Canada[175] ».

[175] CBC, *Brand Canada. Canada the Good?*, 1 min 22 s [TRADUCTION].

CHAPITRE 3

Un cadre stratégique pour la diplomatie culturelle

III. UN CADRE STRATÉGIQUE POUR LA DIPLOMATIE CULTURELLE

Les témoignages ont fait ressortir que la culture et les arts canadiens pourraient contribuer plus efficacement à la politique étrangère du Canada si un cadre stratégique était créé aux termes duquel le gouvernement adopterait des objectifs clairs et se doterait de mécanismes de coordination améliorés et d'outils à multiples facettes conçus pour l'atteinte des objectifs. Le comité est convaincu que l'investissement de ressources financières et diplomatiques dans la diffusion des arts et de la culture canadiens partout dans le monde serait favorable non seulement aux valeurs du Canada, mais aussi à ses intérêts.

RECOMMANDATION 1

Le comité recommande que le gouvernement du Canada développe et mette en œuvre une stratégie globale de diplomatie culturelle. Cette stratégie devrait établir les objectifs de la diplomatie culturelle dans le contexte de la politique étrangère du Canada, énoncer les rôles et les responsabilités et cerner les ressources budgétaires nécessaires à la réalisation de objectifs.

Les principes de la diplomatie culturelle du Canada

Le comité est convaincu que l'adoption de principes clairement énoncés et définis – qui pourraient guider le choix des mesures et la prise des décisions – renforcerait la stratégie de diplomatie culturelle du Canada. Certes, ces principes existent dès à présent, à divers degrés, mais il faut s'assurer de les intégrer fermement aux cadres globaux de la diplomatie culturelle et de la politique étrangère. Pour ce faire, **le comité dégage six principes**, soit la nécessité de reconnaître et de promouvoir :

- une image moderne du Canada;
- les possibilités commerciales;
- une approche centrée sur les gens;
- la collaboration internationale;
- l'innovation;
- le leadership canadien.

De plus, le comité est d'avis que, plus ces principes transsectoriels et synergiques seront appliqués uniformément et délibérément, plus l'impact de la dimension culturelle de la politique étrangère canadienne sera durable.

Projeter une image moderne du Canada

Le comité souligne que **les expressions artistiques et les industries créatives du Canada, mieux exploitées, pourraient aider à projeter une image moderne du pays qui contribuerait à l'atteinte des objectifs internationaux du Canada**[176]. Selon Daryl Copeland, les arts et la culture doivent « être perçus comme étant les caractéristiques distinctives de l'image de marque du Canada[177] ».

Comme l'ont envisagé André Lewis et Brian M. Levine, cette image moderne devrait « représenter la réalité du Canada d'aujourd'hui », transmettre au monde un message convaincant et étudié sur les talents, les valeurs et l'identité du Canada, et refléter ses réalisations culturelles renommées, son indépendance ainsi que ses avantages et son expertise propres en matière de créativité[178]. À cet égard, le comité note ce qu'a dit Gaston Barban : il ne faut pas se limiter à concevoir un logo, mais mettre au point « cinq ou six messages » qui représentent exactement les produits culturels du Canada et que les diplomates peuvent incorporer facilement à leurs communications[179].

Le comité convient avec les témoins que cette image moderne doit, pour avoir le plus grand effet multiplicateur dans l'environnement mondial actuel – où on fait grand cas du savoir –, mettre en valeur le leadership avec lequel le Canada appuie l'innovation et la créativité du secteur culturel[180]. Comme Roger Garland, du Glenn Gould Foundation l'a dit, « [s]i, par les arts et la culture, le Canada se taille une réputation de centre de créativité et d'innovation, je pense que ça nous aidera dans une large gamme de domaines[181] ». Louise Imbeault, de la Société Nationale de l'Acadie, a ajouté que « [l]a mondialisation, les communications numériques et la multiplication des contacts entre les cultures

[176] Adrienne Clarkson, 7 juin 2018; KoSA Music, 7 juin 2018; Jana Sterbak, 31 mai 2018; Colin Robertson, 30 novembre 2017; PCH, 7 décembre 2017; AMC, 6 décembre 2017; La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018; Nicholas Cull, 30 mai 2018. Dans l'administration publique fédérale, on entend par « image de marque » la « représentation uniforme utilisée par une organisation, une entreprise ou un secteur public pour informer le public de sa présence et de ses activités ». Voir le glossaire de la *Politique sur les communications et l'image de marque* du Secrétariat du Conseil du Trésor, 9 mai 2016.
[177] Daryl Copeland, 14 décembre 2017.
[178] FMC, 17 octobre 2018; RWB, 8 février 2018; La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018.
[179] Gaston Barban, 14 décembre 2017.
[180] Daryl Copeland, 14 décembre 2017.
[181] La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018.

ont projeté la richesse identitaire, artistique, patrimoniale et intellectuelle du Canada au devant de la scène[182] ».

Le comité abonde dans le sens des témoins qui ont dit que, par-dessus tout, **il faut s'assurer que l'image internationale du Canada reflète et respecte la complexité régionale et sociale du pays**[183]. Comme l'a dit Ron Burnett, de l'Université d'art et de design Emily Carr, « nous avons diverses approches selon les contextes culturels et les provinces et au sein même des provinces et des régions[184] ».

Dans ce contexte, **le comité est d'accord sans équivoque avec les témoins qui estiment que la réussite de la diversité sociale et du multiculturalisme au Canada, et la tradition de tolérance du pays, doivent faire partie intégrante de l'image de marque du Canada**[185]. Comme Jana Sterbak l'a dit, « [l]e Canada est apprécié pour son ouverture, son inclusivité, et l'attention qu'il porte aux minorités et aux femmes. Le Canada est reconnu pour sa transparence relative et son excellent niveau de vie. Notre société est vue comme étant douce et accueillante et généralement libre de préjudices, de snobisme et de clientélisme[186] ». Christophe Rivet d'ICOMOS Canada a mis l'accent sur des valeurs « d'ouverture, d'établissement de liens et de respect de la diversité. Ces valeurs sont aussi importantes pour le commerce qu'elles le sont pour l'établissement de liens d'amitié[187] ». Brian M. Levine de la Fondation Glenn Gould s'est dit en faveur d'une « "marque Canada" qui mise sur les concepts d'ouverture, d'inclusion, d'excellence et d'innovation pour accroître l'influence du Canada sur la scène internationale[188] ». À ce sujet, Tonya Williams, du Reelworld Film Festival, a dit que « [l]'histoire du Canada est riche et nous devrions encourager nos cinéastes à explorer cette histoire et les nombreuses cultures, religions et races qui font du Canada ce qu'il est aujourd'hui[189] ».

Comme plusieurs témoins l'ont dit, **les artistes autochtones sont « essentiels » à la diversité canadienne et à ce qui fait la particularité de son image**[190]. Clayton Windatt, directeur exécutif du Collectif des commissaires autochtones, a rappelé qu'il parlait d'enjeux « où les peuples autochtones ne sont pas seulement au centre des discussions », mais où ils « dirigent des initiatives visant à guider la population du pays[191] ». D'autres témoins ont parlé des collectivités francophones au Québec, en Acadie et partout au pays, qui chacune a « ses particularités[192] ». Selon Aldo Mazza, de KoSA Music :

---

[182] SNA, 14 février 2018.
[183] Fédération culturelle canadienne-française (FCCF), 7 juin 2018; KoSA Music, 7 juin 2018.
[184] Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.
[185] Reelworld Film Festival, 14 février 2018; Colin Robertson, 30 novembre 2017; Daryl Copeland, 14 décembre 2017; John Ralston Saul, 19 septembre 2018.
[186] Jana Sterbak, 31 mai 2018.
[187] ICOMOS Canada, 27 septembre 2018.
[188] La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018.
[189] Reelworld Film Festival, 14 février 2018.
[190] MBAC, 14 février 2018; John Ralston Saul, 19 septembre 2018.
[191] Collectif des commissaires autochtones, 14 février 2017.
[192] Coup de cœur francophone, 14 juin 2018.

> *L'image que l'on projette, c'est qu'on n'a pas de barrière, que ce soit la culture francophone ou anglophone. […] C'est vraiment l'essence, l'œuvre, le talent qui importent. […] [L]a chose vraiment géniale au Canada, c'est qu'on parle les deux langues et qu'on devrait être fier […] du fait que l'on exploite nos talents, notre culture et tout ce qu'on fait dans les deux langues*[193].

Le comité croit que cette image servirait à distinguer le Canada dans ce que Colin Robertson a appelé « l'état actuel de la situation mondiale, [où] l'image du pays est particulièrement bien véhiculée dans les arts et la culture. Les gens s'intéressent de plus en plus à ce que fait le Canada, car partout dans le monde, on peut voir que le Canada fait les choses différemment, et nos arts et notre culture représentent la meilleure façon de communiquer cela[194] ».

Dans le même ordre d'idées, John Ralston Saul a évoqué le contexte mondial et la tendance, dans d'autres pays, à faire de la politique sur le dos des migrants et des minorités : « [N]ous sommes un des seuls pays au monde à voir la diversité et l'immigration d'un bon œil. Nous devons absolument présenter notre vision de la diversité et de son fonctionnement au reste du monde avec beaucoup de force, de précision et d'intelligence[195] ».

Cerner les possibilités commerciales

Le 20 juin 2018, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la culture et du patrimoine ont tenu à Yellowknife leur rencontre annuelle pour faire le point sur leurs priorités de 2018–2019. Dans leur communiqué de presse, ils ont indiqué que le marché international des produits culturels « présente un grand potentiel de croissance économique et de création d'emplois ». Ils ont aussi affirmé « le besoin d'accroître les possibilités d'exportation internationale pour les artistes ainsi que pour les entreprises et les organismes culturels du Canada[196] ».

De fait, le comité croit que les considérations commerciales devraient faire partie intégrante de l'approche **canadienne de la diplomatie culturelle.** Les activités culturelles et créatives du Canada s'inscrivent dans l'esprit d'entreprise de notre pays. L'importance de l'accès aux marchés et de la viabilité commerciale des artistes canadiens ne doit pas être négligée, pas plus que les enjeux globaux que sont la compétitivité du Canada, la diversification du commerce et, au final, le bien-être des Canadiens[197]. Comme Colin Robertson l'a dit, il ne faut pas négliger « la promotion de la culture dans un […] but commercial[198] ». Selon Jayne Watson de la Fondation du CNA, « [n]otre pays doit diversifier ses avenues commerciales. [Nous sommes] [t]rès ouverts sur le monde […]. Les

[193] KoSA Music, 7 juin 2018.
[194] Colin Robertson, 30 novembre 2017.
[195] John Ralston Saul, 19 septembre 2018.
[196] Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, « Les priorités en matière de culture et de patrimoine font l'objet de discussions à la rencontre annuelle des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux », communiqué de presse, 20 juin 2018.
[197] Michael A. Geist, 1er février 2018; Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018; Centre des arts de Banff, 3 octobre 2018; Colin Robertson, 30 novembre 2017; ENT, 3 octobre 2018.
[198] Colin Robertson, 30 novembre 2017.

exportations sont essentielles à notre prospérité, mais nous devons aussi exporter nos artistes et faire en sorte que les arts fassent partie de l'équation[199] ».

On a cité au comité, comme autant d'exemples du succès commercial international des créateurs canadiens et de la prospérité qu'ils peuvent représenter pour notre économie, le cas du Cirque du Soleil, des *Contes pour tous*, de Michael Bublé, de Gilles Dubois et de la série *Anne, la maison aux pignons verts*[200]. Certains témoins ont aussi parlé du leadership et de l'expertise du Canada dans l'industrie – très lucrative – de la production cinématographique, non seulement au pays, mais aussi aux États-Unis et en Europe, et jusqu'à Bollywood et en Chine[201].

La prospérité est une des considérations sous-jacentes aux initiatives récentes de PCH qui visent en particulier à accroître les exportations et à soutenir la commercialisation des industries culturelles et créatives du Canada. Il reconnaît de même que la Stratégie d'exportation créative représente une initiative importante d'appui aux créateurs culturels canadiens sur les marchés canadiens. Cependant, il tient à souligner que la diplomatie culturelle ne peut pas nécessairement être ramenée à la simple atteinte d'objectifs commerciaux internationaux. De fait, des représentants de PCH ont expliqué que la diplomatie culturelle n'est pas un « objectif central de la Stratégie d'exportation créative[202] ». Le comité est donc persuadé que, sans la collaboration étroite de PCH et des Affaires étrangères, la Stratégie d'exportation créative ne permettra pas d'optimiser la diplomatie culturelle du Canada.

De plus, le comité convient avec les témoins que les considérations commerciales doivent être prises en compte tout le long de la chaîne de valeur culturelle – ou de production – pour favoriser la création d'œuvres de calibre international. Selon l'UNESCO, qui utilise le terme « cycle culturel », les processus de production et de diffusion – ainsi que de réception et d'utilisation – des produits culturels passent par cinq stades ou maillons : la création, la production, la diffusion, la réception et la consommation[203]. Par ailleurs, à notre époque numérique, la chaîne de valeur culturelle est moins linéaire, et plus complexe ou « simultanée », que par le passé. En d'autres mots, la création n'est plus l'apanage des producteurs traditionnels, puisque la technologie numérique permet aux particuliers « de publier ou de produire eux-mêmes, de commercialiser, de distribuer et de vendre leurs créations, en réduisant leur dépendance aux méthodes traditionnelles de production, de distribution et de marketing[204] ».

Le comité sait aussi que, dans le contexte de la mondialisation, le marché de la culture est pratiquement sans frontières et la mobilité est plus grande que jamais[205]. Un lien direct existe entre les activités créatives, la mondialisation et la croissance de l'économie du savoir, y compris en ce qui concerne les logiciels, les médias numériques interactifs et la réalité virtuelle et augmentée, de

---

[199] Fondation du CNA, 20 septembre 2018.
[200] ArtExpert.ca, 23 mai 2018; Colin Robertson, 30 novembre 2017; CIAIC, 17 octobre 2018.
[201] Colin Robertson, 30 novembre 2017; Reelworld Film Festival, 14 février 2018.
[202] PCH, 4 octobre 2018.
[203] UNESCO, *Le cycle culturel*.
[204] Statistique Canada, *Cadre conceptuel pour les statistiques de la culture 2011*, Catalogue n° 87-542-X, p. 18. Voir aussi CIAIC, 17 octobre 2018.
[205] Michael A. Geist, 1er février 2018.

même que les plateformes de diffusion en continu qui sont de plus en plus la première source de revenus de diverses industries, dont celle de la musique[206]. Résultat : l'objectif des projets créatifs est aujourd'hui, comme l'a dit un témoin, de « rayonner sur toutes les plateformes[207] ».

Les personnes d'abord

Le comité est persuadé qu'un principe de la diplomatie culturelle du Canada devrait être **l'importance accordée aux personnes**. Il s'agit de **tirer parti du capital humain et social, y compris du talent des agents et des créateurs du secteur artistique et culturel canadien pour appuyer les priorités de la politique étrangère du pays**. Comme Phyllis Lambert, directrice fondatrice du Centre canadien d'architecture, l'a dit au comité, « [i]l y a une chose que nous ne devons jamais oublier. Lorsqu'il est question de diplomatie culturelle, les personnes représentent la véritable force motrice[208] ». En fait, on a dit au comité que « [l]a politique étrangère est centrée plus que jamais sur les gens[209] ». Nicholas Cull, professeur à l'Annenberg School for Communication de l'University of Southern California, a dit :

> *Le grand changement auquel la révolution de nos communications a donné lieu tient à ce qu'on ne peut plus laisser les gens en marge de la politique étrangère. Ils doivent en occuper le centre. La culture concerne directement les gens; alors, il faut les faire participer à la politique étrangère, non seulement sur le plan politique, mais également sur le plan culturel[210].*

De plus, les occasions sont aujourd'hui plus nombreuses pour les jeunes artistes de la relève. Selon Guylaine Normandin, directrice au CAC, les jeunes artistes « ne sont pas sortis de l'école et ils sont déjà branchés partout dans le monde[211] ».

Comme les témoins l'ont dit au comité, les moteurs de la diplomatie culturelle du Canada sont autant les créateurs de la relève et leurs disciplines artistiques que les grands noms connus du public[212]. C'est ce qu'a dit Esther Charron de Pôles magnétiques, art et culture : « Il y a beaucoup à gagner à avoir le flair et le courage d'accompagner des talents prometteurs qui, eux, ont un réel besoin d'encouragement[213] ».

À cet égard, **le comité souligne aussi combien il est important que les artistes de la nouvelle génération et de la relève, et plus globalement tous les créateurs canadiens, reçoivent la visibilité**

---

[206] Association canadienne des éditeurs de musique, 23 mai 2018.
[207] Reelworld Film Festival, 14 février 2018.
[208] Centre canadien d'architecture, 3 octobre 2018.
[209] Nicholas Cull, 30 mai 2018.
[210] Ibid.
[211] CITF, 20 septembre 2018.
[212] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; ACLD, 17 octobre 2018; FMC, 17 octobre 2018.
[213] Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018.

nécessaire pour contribuer à la diplomatie culturelle du Canada[214]. Pour Jayne Watson de la Fondation du CNA, il faut « faire savoir que certains des meilleurs artistes du monde sont Canadiens[215] ». Ron Burnett, de l'Université d'art et de design Emily Carr, a dit que la visibilité et la « découvrabilité » des artistes canadiens sont plus importantes que jamais vu la compétitivité croissante du marché mondial. Il a dit : « Les œuvres de création au Canada sont comparables à ce qui se fait ailleurs, mais la promotion n'est pas notre force, et nous n'avons pas d'institutions ou d'organismes qui peuvent faire en continu la promotion de ce que nous faisons à l'étranger[216] ».

Plus important encore, ce principe ravive les relations entre les peuples et la compréhension mutuelle qui sont le fruit de l'engagement culturel, approfondit les autres modes d'interaction et attire la participation d'autres intervenants. Gaston Barban et Daryl Copeland ont tous les deux parlé du rôle important de la « base » et des « hautes sphères » et des différentes avenues permettant de les mobiliser[217]; pour Daryl Copeland, il faut « s'adresser aux couches populaires, et pas seulement à l'élite[218] ». De son côté, la professeure Sarah E.K. Smith a demandé qu'on mette davantage à contribution la société civile dans le dialogue sur le rôle des arts et de la culture dans les relations étrangères, et qu'on reconnaisse plus largement les « divers réseaux d'échanges culturels » que forment « les artistes, les étudiants, les institutions culturelles et les organisations non gouvernementales[219] ».

La diversité du Canada s'avère une fois de plus un atout important pour l'établissement et le maintien de ces relations entre les peuples. Selon Daryl Copeland, « [l]e multiculturalisme est notre avantage caché, et il est temps de miser là-dessus[220] ». Les témoins n'étaient d'ailleurs pas à court d'exemples. Ainsi, Barry Hughson a rappelé que l'une des meilleures ballerines du Ballet national du Canada, née en Chine, a accompagné la ministre Joly lors de sa mission culturelle dans ce pays[221].

Le capital humain et la diversité du Canada sont donc un atout, mais c'est un atout qu'il faut continuellement entretenir, surtout dans le cas des artistes autochtones. À cet égard, le comité a été informé du Collectif des commissaires autochtones, un organisme national au service des arts, voué aux artistes, aux conservateurs et aux travailleurs culturels et artistiques autochtones, qui a pour mandat de renforcer le droit de regard des créateurs autochtones[222]. Greg A. Hill, conservateur principal de l'art autochtone au MBAC, a parlé de la collection unique d'œuvres autochtones que possède Affaires autochtones et du Nord Canada : « C'est vraiment un joyau au sein du gouvernement fédéral, une collection qu'on a commencée dans les années 1960 et qu'on a continuée jusqu'à aujourd'hui. Le Canada pourrait l'utiliser sur le plan diplomatique pour

[214] Centre des arts de Banff, 3 octobre 2018.
[215] Fondation du CNA, 20 septembre 2018.
[216] Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.
[217] Gaston Barban, 14 décembre 2017; Daryl Copeland, 14 décembre 2017.
[218] Daryl Copeland, 14 décembre 2017.
[219] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017.
[220] Daryl Copeland, 14 décembre 2017.
[221] BNC, 28 février 2018.
[222] Collectif des commissaires autochtones, 14 février 2017.

promouvoir l'art autochtone à l'étranger[223] ». Le comité salue aussi les initiatives de promotion de l'art autochtones lancées par le MBAC et le CNA.

Renforcer la collaboration internationale

Le comité affirme que le principe de la **collaboration internationale** devrait faire partie intégrante de la dimension culturelle de la politique étrangère du Canada. Comme les témoins l'ont dit au comité, **ce principe touche à la réciprocité et aux échanges de vive voix qui sont essentiels au resserrement des liens et à la compréhension mutuelle, eux-mêmes facteurs de progrès pour la politique étrangère**[224].

À cet égard, **le comité tient à préciser que la diplomatie culturelle ne se limite pas aux exportations, aux produits, aux artefacts et aux spectacles, mais qu'elle vise aussi l'établissement de contacts à l'étranger pour le secteur de la culture et de la création**. Comme l'a dit Guylaine Normandin, de la CITF,

> *[L]a réciprocité est clé dans la diplomatie culturelle, parce que la relation doit être à deux sens. Se projeter uniquement à l'extérieur n'est pas suffisant. Il ne faut pas négliger l'effet transformateur de la rencontre, pas seulement pour le reste du monde, mais aussi pour les citoyens et pour les artistes canadiens*[225].

Phyllis Lambert, du Centre canadien d'architecture, a insisté sur ce point : « La diplomatie culturelle n'est pas une voie à sens unique. Elle est fondée sur la mise en valeur des idées, un élément essentiel pour tout échange de connaissances et de contenu culturel[226] ». Christophe Rivet d'ICOMOS Canada a dit ce qui suit sur le rôle des échanges culturels dans l'établissement des relations diplomatiques :

> *[L]a reconnaissance de l'importance des éléments culturels pour un partenaire potentiel, diplomatique ou autre, est la reconnaissance de l'importance de la relation et des mesures essentielles pour comprendre la culture, la mentalité ainsi que les préoccupations de nos partenaires potentiels. C'est une reconnaissance des étapes nécessaires à l'établissement de cette confiance*[227].

[223] MBAC, 14 février 2017.
[224] AMC, 6 décembre 2017; Coup de cœur francophone, 14 juin 2018; Centre canadien d'architecture, 3 octobre 2018.
[225] CITF, 20 septembre 2018.
[226] Centre canadien d'architecture, 3 octobre 2018.
[227] ICOMOS Canada, 27 septembre 2018.

Les témoins ont cité beaucoup d'exemples de collaboration internationale mettant en jeu des artistes ou des créateurs canadiens[228]. On a ainsi parlé au comité des programmes du CAC qui appuient les échanges avec l'Amérique du Sud, l'Europe et l'Asie[229]. Des coproductions entre cinéastes autochtones de la Finlande et du Canada ont été supervisées par le directeur général d'imagineNATIVE.[230] Le Collectif des commissaires autochtones a été chargé par l'ambassade du Canada à Washington, D.C., d'envisager des projets de conservation autochtones menés conjointement par le Canada et les États-Unis[231]. Christa Dickenson, de la CIAIC, a parlé d'initiatives avec InterActive Ontario et les agents commerciaux fédéraux et provinciaux qui aident les membres de cette organisation à rencontrer des partenaires potentiels à l'étranger[232]. Pour Margaret McGuffin, directrice générale de l'Association canadienne des éditeurs de musique, la collaboration internationale est une composante essentielle de l'industrie de la musique :

> *Les chansons peuvent faire le tour du monde. Il arrive assez souvent que des paroliers canadiens collaborent avec des Japonais ou un écrivain suédois, par exemple. L'un d'entre eux sera le producteur, un autre chantera la première ligne, un autre écrira les paroles, qui seront traduites en différentes langues. Les chansons font le tour du monde et c'est quelque chose qui est vraiment mondial[233].*

Le comité tient à préciser que ces projets conjoints, parmi leurs nombreux avantages, offrent des possibilités de perfectionnement professionnel, ce qui est crucial pour tout artiste, mais particulièrement pour la relève, les jeunes ou les créateurs marginalisés qui veulent connaître « des esthétiques différentes[234] » et « des communautés de pratique[235] » d'ailleurs dans le monde. Les témoins ont vanté la mise en commun des idées et des expériences, l'apprentissage mutuel et le dialogue fructueux qui accompagnent, ne serait-ce que passivement, les programmes de mentorat, les ateliers, les expositions, les festivals, les conférences, les projets de recherche et les autres occasions de cocréation[236]. Comme l'a dit Frédéric Julien, coprésident de la CCA, « [n]os artistes peuvent se développer, quand ils ont l'occasion d'aller à l'étranger et de rencontrer d'autres artistes dans le même type de domaine[237] ».

L'échange de l'art entre les pays permet à ceux-ci de réfléchir ensemble – au-delà de la dimension commerciale ou économique – aux enjeux sociaux, politiques et culturels qu'ils ont en commun. C'est l'occasion pour le Canada d'exprimer ses valeurs sur des enjeux comme la paix et les conflits,

---

[228] Centre des arts de Banff, 3 octobre 2018; Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018; BAC, 28 février 2018; KoSA Music, 7 juin 2018; Centre canadien d'architecture, 3 octobre 2018; Fondation du CNA, 20 septembre 2018.
[229] CITF, 20 septembre 2018.
[230] imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, 14 février 2018.
[231] Collectif des commissaires autochtones, 14 février 2017.
[232] CIAIC, 1er février 2018.
[233] Association canadienne des éditeurs de musique, 23 mai 2018.
[234] CITF, 20 septembre 2018.
[235] Coup de cœur francophone, 14 juin 2018.
[236] Centre canadien d'architecture, 3 octobre 2018.
[237] CCA, 26 avril 2018.

les droits de la personne, la justice sociale, l'aide aux réfugiés, l'égalité des sexes, le développement durable et la lutte aux changements climatiques[238]. Comme Simon Brault l'a dit, « si on ne fait pas intervenir les points de vue des artistes et des travailleurs sociaux, on exclut une dimension[239] ».

Comme les témoins, le comité estime que le multiculturalisme du Canada et l'esprit d'ouverture naturel à ses artistes forment une plateforme vitale sur laquelle on peut fonder des projets de collaboration internationale dans le domaine de la culture.

Soutenir des approches et pensées novatrices

Le comité maintient que l'approche du Canada en matière de diplomatie culturelle doit être novatrice [240]. Selon Valerie Creighton, du FMC, « [l]e défi au Canada est de s'assurer que nous avons les bons outils pour notre incroyable communauté de création pour nous guider vers l'avenir et veiller à ce que le monde ait accès à ce contenu[241] ». Christa Dickenson du CIAIC s'est dite du même avis : « Nous consommons maintenant différemment l'art et la culture; c'est un monde axé sur les écrans. Il est crucial d'être en mesure de mettre ces exemples au premier plan[242] ». En plus, ces technologies nous amènent à revoir constamment notre définition de la culture et des arts, à mesure que s'y greffe ce qu'on considère généralement plutôt comme des produits de divertissement[243].

En particulier, les technologies numériques peuvent améliorer la connectivité et les échanges entre utilisateurs des diverses plateformes. Rappelons que, en 2016, 3,4 milliards de personnes utilisaient Internet de par le monde[244]. Les médias sociaux, comme Facebook, Twitter et Instagram, sont des interfaces de communication et d'information particulièrement populaires, comme en témoignent les données récentes ci-dessous :

- Facebook avait en moyenne 1,49 milliard d'utilisateurs actifs quotidiens en septembre 2018[245].
- Twitter avait 326 millions d'utilisateurs mensuels en octobre 2018[246].
- Plus d'un milliard de comptes Instagram étaient actifs en juin 2018[247].

Dans ce domaine, la « diplomatie numérique » est un concept important[248]. Elle consiste à utiliser les médias sociaux pour exercer une influence sur le grand public ou promouvoir l'image de marque du pays, l'accès à Internet permettant de traverser les frontières et de vaincre l'isolement. Elle consiste aussi à utiliser le courriel, les téléphones intelligents et la géomatique pour aider les

[238] CAC, 31 janvier 2018; CIAIC, 17 octobre 2018; RIDEAU, 8 février 2018; Reelworld Film Festival, 14 février 2018; CCA, 26 avril 2018; ICOMOS Canada, 27 septembre 2018.
[239] CAC, 31 janvier 2018.
[240] John Ralston Saul, 19 septembre 2018; Adrienne Clarkson, 7 juin 2018; RWB, 8 février 2018.
[241] FMC, 17 octobre 2018.
[242] CIAIC, 1er février 2018.
[243] ACLD, 17 octobre 2018.
[244] International Telecommunication Union, *New data visualization on Internet users by region and country, 2010-2016*.
[245] Facebook, Newsroom, *Stats*.
[246] Ciston PR Newswire, *Twitter Announces Third Quarter 2018 Results*, 25 octobre 2018.
[247] *Instagram Business*.
[248] Gaston Barban, *Review of Public Diplomacy and Public Affairs at Global Affairs Canada*, septembre 2017, p. 9.

ministères et les diplomates à faire leur travail. Les gouvernements et les ministères des Affaires étrangères utilisent abondamment les médias sociaux pour communiquer et diffuser de l'information : en 2017, 97 des 193 États membres des Nations Unies avaient une présence officielle sur les plateformes numériques[249].

AMC se sert de la diplomatie numérique pour faire connaître ses activités, ses services et ses programmes aux Canadiens, qu'ils se trouvent au pays ou à l'étranger. En 2018, le personnel du Ministère, à Ottawa et dans les missions, administrait plus de 300 comptes sur 10 plateformes de médias sociaux[250]. Le comité encourage le gouvernement à envisager, comme le recommande Gaston Barban dans le rapport que lui a demandé AMC, la création d'un « centre d'expertise sur la diplomatie numérique », question de renforcer les moyens du Ministère dans ce domaine et d'évaluer l'efficacité de son utilisation des médias sociaux. En particulier, cette recommandation devrait être étudiée dans une optique d'optimisation de la diplomatie numérique, en vue de mettre en valeur les produits créatifs du Canada et de stimuler l'intérêt des populations étrangères à leur endroit[251].

Par ailleurs, le comité est conscient que, dans l'environnement numérique mondial qui est le nôtre, les produits culturels se créent plus vite que jamais et sont surabondants. La « découvrabilité » et le renforcement de la compétitivité sont donc d'autant plus essentiels à l'efficacité de la diplomatie culturelle. C'est pourquoi le comité se réjouit que le Cadre stratégique du Canada créatif ait pour cible la « découverte » des œuvres canadiennes, et qu'il appelle le gouvernement à veiller tout particulièrement à l'exécution de cet aspect du Cadre[252].

Le comité croit de plus que le principe de l'innovation doit faire partie intégrante de l'approche du Canada en matière de diplomatie culturelle, vu les nouveaux modes de créativité qui résultent des progrès technologiques. Ainsi, les auteurs ou musiciens peuvent distribuer leurs œuvres sans passer par les réseaux de distribution traditionnels (maisons de disques, etc.). Dans le secteur audiovisuel, il est maintenant possible de réaliser des films avec très peu d'équipement, puis de les diffuser en continu sur le Web. On peut aussi numériser le patrimoine documentaire et les archives du Canada pour en accroître l'accessibilité. Et les créateurs peuvent interagir directement avec les utilisateurs sur les médias sociaux.

Pérenniser la priorisation de la diplomatie culturelle

Enfin, le dernier principe qu'a dégagé le comité est le suivant : **la diplomatie culturelle devrait être incorporée fermement au nombre des priorités de la politique étrangère – et commerciale – du Canada**[253]. À cet égard, le comité rejoint Gaston Barban, qui a dit que « la promotion de la culture canadienne à l'échelle internationale est essentielle à notre identité nationale, contribue grandement à notre essor économique et est un outil indispensable pour la promotion de nos

[249] *Twiplomacy Study 2018*.
[250] AMC, *Restez branchés*.
[251] Gaston Barban, *Review of Public Diplomacy and Public Affairs at Global Affairs Canada*, septembre 2017, p. 5.
[252] PCH, *Le cadre stratégique du Canada créatif*, septembre 2017, p. 28.
[253] Gaston Barban, 14 décembre 2017; KoSA Music, 7 juin 2018; Daryl Copeland, 14 décembre 2017; CAC, 31 janvier 2018.

intérêts nationaux ». En conséquence, « [i]l faut que le gouvernement en fasse une priorité en assurant la coordination des efforts, la planification stratégique nécessaire et la mise en œuvre au moyen d'un leadership engagé et de ressources suffisantes[254] ».

Daryl Copeland a avancé que le Canada pourrait réaliser d'énormes gains s'il faisait l'effort concerté de « mettre la culture au premier plan » des priorités de sa politique étrangère[255]. Selon Colin Robertson, il faut pour cela « des fonctionnaires dévoués, des budgets afférents et un ministre déterminé à en être le champion[256] ».

Le comité note aussi que la diplomatie culturelle ne se limite pas aux efforts gouvernementaux; elle nécessite aussi la participation du secteur privé et des groupes non gouvernementaux. Tous doivent s'engager à long terme envers la diplomatie culturelle et « voir venir les choses[257] ». Selon Simon Brault, c'est là un point essentiel pour les créateurs et les groupes culturels, dont les travaux ne s'échelonnent pas sur des mois, mais sur des années[258].

Les fondements structurels de la diplomatie culturelle du Canada

En plus de prôner les principes exposés ci-dessus, le comité croit que **les dimensions culturelles et artistiques de la politique étrangère canadienne gagneraient en efficacité et en solidité si elles reposaient sur des fondements structurels judicieux**, lesquels, selon le comité, devraient être les suivants :

- un ensemble de buts et d'objectifs clairement énoncés;
- des fonds suffisants, cohérents et prévisibles;
- l'amélioration de la collaboration intergouvernementale;
- un cadre d'évaluation du rendement et des résultats;
- un système administratif unifié et transparent pour la prise des décisions, la mise en œuvre et la responsabilisation.

Sarah E.K. Smith a dit au comité qu'il y a des occasions qui se présentent : « Il s'agit d'établir une stratégie cohérente qui fait la liaison entre les différents intervenants et qui met l'accent sur les priorités du gouvernement[259] ». Comme Gaston Barban l'a dit, « [i]l faut que le gouvernement en fasse une priorité en assurant la coordination des efforts, la planification stratégique nécessaire et la mise en œuvre au moyen d'un leadership engagé et de ressources suffisantes[260] ».

[254] Gaston Barban, 14 décembre 2017.
[255] Daryl Copeland, 14 décembre 2017.
[256] Colin Robertson, 30 novembre 2017.
[257] La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018; Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018; CAC, 31 janvier 2018.
[258] CAC, 31 janvier 2018.
[259] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017.
[260] Gaston Barban, 14 décembre 2017.

Des buts et objectifs clairs

Le comité est d'avis que le cadre stratégique qu'il envisage aurait plus d'impact s'il reposait sur des buts et des objectifs clairement définis[261]. Ceux-ci devraient traduire les priorités internationales du Canada, mais aussi les avantages reconnus de l'utilisation des arts et de la créativité aux fins des relations étrangères, soit :

- une meilleure compréhension du Canada;
- la promotion des valeurs et de l'image de marque du Canada;
- des avenues d'engagement renforcées, en complément des activités diplomatiques et commerciales;
- l'accroissement du commerce et des exportations grâce à l'amélioration des relations commerciales.

Comme l'a dit Kristian Roberts de Nordicity Group Limited « [n]ous devons comprendre ce que la culture peut faire pour cadrer avec les objectifs en matière de politique étrangère[262] ». Pour Simon Brault, « [i]l est donc fondamental de reconnaître que le Canada a des intérêts partout dans le monde, et si nous voulons consolider ces intérêts, nous devons établir un plan explicite en matière d'arts et de culture et y vouer des sommes distinctes[263] ».

Ces buts et objectifs doivent pouvoir s'accommoder à l'évolution de la dynamique mondiale et des circonstances nationales, afin que l'influence de la culture et des arts dans les relations internationales soit maximisée et que les occasions qui se présentent soient saisies[264]. Les buts et objectifs devraient donc être déterminés au terme d'une véritable consultation de l'industrie de la création du Canada, ainsi que des ministères et organismes culturels concernés[265].

Niveaux adéquats d'investissement

Le cadre stratégique de diplomatie culturelle adopté par le Canada doit également **reposer sur des investissements suffisamment importants pour permettre la réalisation des buts et objectifs de la stratégie à long terme.** Les témoins se sont félicités des récentes initiatives de financement gouvernemental[266], mais **le comité souligne l'importance de financer des activités et d'investir**

[261] Nordicity Group Limited, 17 octobre 2018; Colin Robertson, 30 novembre 2017; Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; Gaston Barban, 14 décembre 2017; CAC, 31 janvier 2018; Nicholas Cull, 30 mai 2018; La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018; RWB, 8 février 2018.
[262] Nordicity Group Limited, 17 octobre 2018.
[263] CAC, 31 janvier 2018.
[264] Michael A. Geist, 1er février 2018; La Fondation Glenn Gould, 7 juin 2018; Gaston Barban, 14 décembre 2017; Daryl Copeland, 14 décembre 2017.
[265] Gaston Barban, 14 décembre 2017; Nicholas Cull, 30 mai 2018.
[266] RWB, 8 février 2018; Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018; ENT, 3 octobre 2018; The Writers Union of Canada, 28 février 2018.

dans les artistes lorsque les fonds peuvent avoir un impact considérable sur le perfectionnement professionnel, la collaboration, la visibilité et la commercialisation[267].

Plusieurs témoins ont parlé de ces questions. Le professeur Michael A. Geist a dit : « Personnellement, je crois que l'on devrait financer beaucoup d'activités culturelles par l'entremise du Conseil des arts du Canada et d'autres organismes, car ces activités ne verraient pas le jour autrement, alors ce qu'on retire, c'est du contenu canadien, de la culture canadienne qui se crée, en marge du marché[268] ». Selon Kerry Swanson d'imagineNATIVE, « il serait bien d'avoir une stratégie permettant vraiment aux organismes d'investir dans la diffusion des œuvres dans d'autres pays et dans l'établissement de partenariats [internationaux][269] ».

Sur le plan des retombées économiques, Valerie Creighton du FMC, a dit ce qui suit de l'aide que le Fonds apporte à la conception de jeux vidéo : « En fait, ce n'est pas un mandat culturel. C'est un mandat très économique. Cette portion liée au contenu que nous finançons génère des recettes pour le fonds afin de pouvoir appuyer plus d'initiatives[270] ». Christa Dickenson du CIAIC a parlé pour sa part du financement du secteur des médias numériques interactifs du Canada, qui « s'est forgé une réputation pour la production de contenu de haute qualité et de calibre mondial[271] ».

Au sujet de la Stratégie d'exportation créative du Canada, Margaret McGuffin s'est réjouie « de ce financement et [a] recommand[é] qu'une partie de cet argent serve à l'établissement d'un fonds qui profitera à toutes les compagnies de musique, dont les éditeurs de musique qui favorisent la croissance grâce à leurs activités d'exportation[272] ». Julie-Anne Richard, directrice générale de RIDEAU, a dit :

> *[J]e tiens d'abord à saluer, d'une part, […] le cadre stratégique du Canada créatif de Patrimoine canadien, qui a un effet significatif sur notre capacité d'accueillir des représentants internationaux. Nous sommes passés d'environ une trentaine de représentants à 50, et c'est directement grâce à ce programme que nous avons pu étendre notre capacité d'accueil, notamment d'une dizaine de représentants venus de la Chine. Il s'agit, pour cet événement particulier de la Bourse RIDEAU qui se tiendra la semaine prochaine, de la plus importante délégation de représentants de réseaux de diffusion culturelle de Chine à venir au Québec et, forcément, au Canada. C'est donc une expression assez directe et concrète de ce qu'un investissement de cet ordre peut apporter[273].*

[267] ENT, 3 octobre 2018; BAC, 28 février 2018; Centre canadien d'architecture, 3 octobre 2018.
[268] Michael A. Geist, 1er février 2018.
[269] imagineNATIVE Film + Media Arts Festival, 14 février 2018.
[270] FMC, 17 octobre 2018.
[271] CIAIC, 1er février 2018.
[272] Association canadienne des éditeurs de musique, 23 mai 2018.
[273] RIDEAU, 8 février 2018.

Cela dit, il ne faut pas que le soutien financier soit réservé aux organismes culturels qui acceptent d'aligner leur mandat sur les priorités du gouvernement[274]. Comme l'a dit Jean R. Dupré, de l'Orchestre Métropolitain :

> *Actuellement, les organismes culturels doivent répondre aux thèmes, aux orientations, aux normes et aux priorités du gouvernement, quitte à s'éloigner complètement de leur mission, et ce, pour avoir accès à des enveloppes budgétaires fort intéressantes, mais qui visent des projets moins pertinents, en dehors de leur mission, plutôt éphémères et à faible possibilité de rayonnement. Nous y voyons un risque de dénaturation des missions culturelles[275].*

Le comité sait aussi que l'investissement fédéral dans la diplomatie culturelle devra toujours composer avec certaines limites. Comme AMC l'a souligné, « [n]ous ne pouvons pas retourner à l'époque où une compagnie de ballet ou d'opéra pouvait faire une tournée à l'étranger grâce au seul financement d'Affaires mondiales[276] ». **C'est pourquoi le comité estime que le financement fédéral doit être combiné à d'autres sources d'investissement, afin que l'impact en soit maximisé[277]. Ces autres sources peuvent être les provinces, les territoires et les municipalités, ou encore des partenariats avec des organismes étrangers ou des investisseurs privés[278].**

Le comité n'ignore pas les avantages mutuels que peut procurer l'accroissement des investissements du secteur privé dans les relations culturelles internationales[279], surtout quand les entreprises apprennent que, nonobstant leurs motivations philanthropiques, la diplomatie culturelle « vaut la peine d'être financé[e][280] ». Howard Jang, du Centre des arts de Banff, a expliqué que c'est de plus en plus pour des « raisons d'affaires » que les entreprises envisagent de soutenir l'engagement culturel international[281]. Parlant en particulier des sociétés qui commanditent les tournées internationales d'artistes de la scène, Howard Jang a expliqué que « [l]es entreprises se préoccupent du marché et de pouvoir associer leur marque à un organisme à but non lucratif. Les discussions se centraient moins sur les reçus à des fins fiscales et plus sur la possibilité de se mettre en valeur par l'entremise de leur soutien[282] ». Comme l'a dit Gideon Arthurs de l'École nationale de théâtre du Canada (ENT), « dans le cadre de nos efforts de collecte de fonds avec le secteur privé – qui se sont avérés un grand succès –, nous sommes perçus à titre d'organe permettant aux entreprises d'exprimer leur humanité et leur engagement à l'égard de leur communauté[283] ».

---

[274] Jana Sterbak, 31 mai 2018; Orchestre Métropolitain, 14 juin 2018.
[275] Orchestre Métropolitain, 14 juin 2018.
[276] AMC, 6 décembre 2017.
[277] Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.
[278] AMC, 6 décembre 2017; RIDEAU, 8 février 2018; FMC, 17 octobre 2018.
[279] Centre des arts de Banff, 3 octobre 2018; Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.
[280] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017.
[281] Centre des arts de Banff, 3 octobre 2018.
[282] Ibid.
[283] ENT, 3 octobre 2018.

Cependant, **le comité souligne que le secteur privé – puisqu'il cherche surtout les résultats à court terme – devrait compléter mais non remplacer le secteur public, dont le financement, stable, souple et à long terme, est propice à la planification et à l'innovation[284].** De même, le comité encourage les intervenants à envisager attentivement les modèles d'entreprise comme celui du Centre des arts de Banff et du British Council, qui combinent la reconnaissance de produits de qualité à l'échelle mondiale avec des activités productives de recettes[285].

Améliorer la collaboration entre les gouvernements

Le comité croit que, bien que le gouvernement fédéral soit responsable des relations diplomatiques du Canada, il devrait tenir compte du rôle que les provinces, les territoires et les municipalités peuvent jouer dans la stratégie fédérale de diplomatie culturelle.

En effet, certaines provinces et municipalités et certains territoires tiennent des programmes de diplomatie culturelle qui leur permettent de se tailler une place sur la scène internationale et de développer leurs débouchés commerciaux. Par exemple, le Québec est un membre actif de la Francophonie. Au début des années 2000, il a joué un rôle de premier plan dans la négociation et la mise en œuvre de la *Convention de 2005 de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*[286]. L'une des orientations de la dernière stratégie internationale du Québec est de « promouvoir la créativité, la culture, le savoir et la spécificité du Québec[287] ». Avec le Congrès mondial acadien et la SNA, le Nouveau-Brunswick aussi est actif dans le domaine de la diplomatie culturelle. En 1998, la SNA a mis au point la Stratégie de promotion des artistes acadiens sur la scène internationale afin de « soutenir les artistes professionnels et les industries culturelles qui cherchent à se faire connaître à l'international[288] »; cette stratégie reste en vigueur aujourd'hui.

D'autres provinces, comme la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, reconnaissent dans leurs politiques récentes respectives l'importance d'accroître l'accès de leurs artistes et travailleurs culturels aux débouchés internationaux[289].

Plusieurs témoins ont appelé le gouvernement fédéral à tenir compte des activités culturelles internationales des provinces et des territoires du Canada. Selon Ron Burnett, de l'Université d'art et de design Emily Carr, le gouvernement du Canada manque de renseignements sur « les activités culturelles précises d'une province à l'autre », ce qui « rend plus difficile la promotion de nos œuvres culturelles à l'étranger[290] ». Alain Chartrand de Coup de cœur francophone a recommandé que l'approche canadienne de la diplomatie culturelle « tienne compte des politiques des provinces et

[284] ENT, 3 octobre 2018; RWB, 8 février 2018; Fondation du CNA, 20 septembre 2018; FMC, 17 octobre 2018; Centre canadien d'architecture, 3 octobre 2018; Reelworld Film Festival, 14 février 2018.
[285] Centre des arts de Banff, 3 octobre 2018; British Council Canada, 15 février 2018.
[286] UNESCO, « Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles ».
[287] Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Le Québec dans le monde : s'investir, agir, prospérer*, 2017, p. 58.
[288] SNA, Stratégie de promotion des artistes acadiens sur la scène internationale, *À propos*.
[289] British Columbia Arts Council, *New Foundations. Strategic Plan for the British Columbia Arts Council 2018-2022*; Gouvernement de la Saskatchewan, *Pride of Saskatchewan. A policy where culture, community and commerce meet*.
[290] Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.

des initiatives régionales, et qu'elle s'harmonise le mieux possible avec elles, afin d'optimiser son impact[291] ».

Le comité a appris que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent en matière de diplomatie culturelle[292]. Des exemples de ces bonnes relations ont été cités par les témoins. Ainsi, Esther Charron de Pôles magnétiques, art et culture, a évoqué son expérience d'ancienne attachée culturelle de la délégation du Québec à New York, rôle qui lui a permis de bâtir des partenariats avec le consulat du Canada : « On pouvait aller plus loin en mettant nos ressources en commun plutôt que de travailler chacune de notre côté. Nos interventions avaient plus de poids. […] On se parlait régulièrement pour savoir ce que faisait l'autre de manière à éviter le dédoublement des efforts[293] ».

AMC a dit qu'il considère les provinces, les territoires et les villes « comme des intervenants et des partenaires[294] ». Il a mentionné que la mise en commun du financement avec celui d'autres établissements aide le Canada à accroître son impact dans le paysage culturel[295]. De même, PCH mène régulièrement « des consultations par l'entremise des provinces, des territoires, des associations, de nos partenaires de portefeuille et du Conseil des arts du Canada[296] » pour dégager les débouchés et les marchés émergents.

Le comité note la recommandation de Colin Robertson de l'Institut canadien des affaires mondiales, qui soutient « une stratégie de diplomatie culturelle qui fait appel à la collaboration des autres ordres de gouvernements — les provinces, les territoires et les villes — ainsi qu'au secteur privé[297] ».

Pour mettre en œuvre une stratégie de diplomatie culturelle complète et cohérente, le gouvernement fédéral devra exercer un leadership solide, sans négliger les occasions d'accroître ou d'améliorer la collaboration avec les provinces, les territoires et les municipalités.

RECOMMANDATION 2

Le comité recommande que le gouvernement du Canada examine les possibilités permettant d'accroître ou d'améliorer la collaboration et la coordination avec les provinces, les territoires et les municipalités en matière de diplomatie culturelle.

[291] Coup de cœur francophone, 14 juin 2018.
[292] C'est aussi ce qu'affirmait, dans ses recherches, le professeur Evan Potter en 2009. Voir Evan H. Potter, *Branding Canada: Projecting Canada's Soft Power through Public Diplomacy*, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 20.
[293] Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018.
[294] AMC, 6 décembre 2017.
[295] Ibid.
[296] PCH, 4 octobre 2018.
[297] Colin Robertson, 30 novembre 2017.

Un cadre de mesure approfondie du rendement

Selon le comité, il faut que la stratégie de diplomatie culturelle du Canada ait entre autres fondements la mesure du rendement[298]. C'est nécessaire pour s'assurer que les buts et objectifs soient atteints et que l'investissement donne les résultats voulus. Comme l'a dit André Lewis du Royal Winnipeg Ballet : « C'est ensuite une question de mesures. Il faut mesurer les répercussions pour savoir si cela fonctionne[299] ».

Le comité comprend pleinement que l'évaluation de l'efficacité de la diplomatie culturelle présente certaines difficultés[300]. On ne peut pas s'attendre à ce que l'impact des initiatives de diplomatie culturelle se manifeste toujours à court terme. De plus, il ne s'agit pas seulement de calculer l'effet en dollars ou en nombre de participants; il faut aussi évaluer les résultats diplomatiques.

Autre difficulté sous-jacente à la mesure du rendement dans ce domaine, il arrive que la diplomatie culturelle ne soit qu'une des nombreuses causes des résultats observés[301]. Jérôme Moisan, directeur général de la Politique, de la planification et de la recherche stratégiques à PCH, a expliqué qu'« on ne peut pas uniquement lier l'augmentation du commerce avec un pays à une initiative, aussi importante et brillante soit-elle. Nous devons tenir compte du contexte global dans lequel le commerce international se déroule[302] ». On trouve la même idée dans une étude du professeur Evan Potter sur « la marque Canada », où il conclut qu'il est souvent plus facile de mesurer les extrants que les résultats :

> *Il est assez facile et rarement controversé de mesurer les extrants, c'est-à-dire les choses produites ou le nombre de messages transmis – ce qui n'empêche pas les entités gouvernementales de souvent omettre de le faire. Mais mesurer les résultats ou les répercussions globales d'un programme de diplomatie publique – déterminer s'il a aidé à atteindre les cibles du Canada sur le plan de l'économie ou de la sécurité – voilà qui est beaucoup plus difficile, puisque la causalité n'est pas toujours évidente, surtout dans un environnement étranger. C'est pourquoi le gouvernement et la fonction publique y rechignent[303].*

[298] Gaston Barban, 14 décembre 2017; Colin Robertson, 30 novembre 2017; RWB, 8 février 2018; FMC, 17 octobre 2018; Nordicity Group Limited, 17 octobre 2018. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'évaluation est la « collecte et [l']analyse systématiques et neutres de données probantes en vue d'évaluer le bien-fondé, le mérite ou la valeur » d'un programme ou d'une politique. Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur les résultats, Glossaire*, juillet 2016.
[299] RWB, 8 février 2018.
[300] PCH, *Social Impacts and Benefits of Arts and Culture : A Literature Review*, février 2016, p. 2.
[301] Nordicity Group Limited, 17 octobre 2018.
[302] PCH, 7 décembre 2017.
[303] Evan H. Potter, *Branding Canada: Projecting Canada's Soft Power through Public Diplomacy*, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 219-220 [TRADUCTION].

L'évaluation des résultats intangibles et à long terme – confiance, perception, influence – n'est pas simple[304]. Les représentants de PCH ont dit qu'« il y a toute une composante qualitative – la qualité de nos relations avec les autres pays – qui est très difficile à chiffrer et où on cherche davantage d'autres indicateurs, d'autres sources d'information moins du domaine quantifiable par des statistiques[305] ».

Afin que le plein impact des efforts de diplomatie culturelle du Canada soit mesuré, le comité souhaite qu'une importance accrue soit accordée aux évaluations quantitatives, notamment aux sondages auprès des intervenants et des publics[306]. À cet égard, la professeure Sarah E.K. Smith a proposé que le comité prenne exemple sur le British Council, qui produit un rapport très respecté, Trust Pays, sur l'impact des relations culturelles internationales du Royaume-Uni. Ce rapport se fonde sur un sondage mené auprès de 1 000 personnes dans 10 pays[307].

Le comité insiste sur l'importance d'adopter un système crédible qui recueille les données pertinentes et évalue correctement les activités. Il rappelle à cet égard qu'il a recommandé, dans son étude de 2017 sur les accords commerciaux, que « le gouvernement du Canada accélère les travaux de recherche dirigés par Statistique Canada et destinés à fournir une analyse plus exacte et complète de la participation des entreprises canadiennes aux chaînes de valeur mondiales[308] ».

La mesure du rendement dans le domaine de la diplomatie culturelle, pour être exhaustive, doit viser également les activités numériques. Michel Sabbagh de PCH a mentionné que la numérisation du commerce culturel « crée des défis liés aux mesures », mais le Ministère travaille à les relever avec Statistique Canada[309]. Dans un rapport rédigé pour la United States Advisory Commission on Public Diplomacy, le professeur Nicholas Cull a souligné qu'il fallait utiliser les données générées par les technologies de l'information et de la communication pour évaluer la diplomatie publique :

> *Dans un monde où la concurrence pour les ressources est de plus en plus forte, où les nouveaux outils des médias sociaux permettent de nouvelles formes d'évaluations, mais où l'auditoire de plus en plus averti exige une approche de communication toujours plus nuancée, l'évaluation est d'une importance sans précédent. Elle doit faire partie de l'ADN de la diplomatie publique de demain[310].*

[304] Gaston Barban, 14 décembre 2017; FMC, 17 octobre 2018; Colin Robertson, 30 novembre 2017; PCH, 4 octobre 2018.
[305] PCH, 7 décembre 2017.
[306] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; Michael A. Geist, 1er février 2018; Colin Robertson, 30 novembre 2017; Gaston Barban, 14 décembre 2017; PCH, 7 décembre 2017; PCH, 4 octobre 2018.
[307] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; British Council, *Trust Pays: How international cultural relationships build trust in the UK and underpin the success of the UK economy*, 2012, p. 4.
[308] AEFA, *Les accords de libre-échange : un levier de prospérité économique*, février 2017.
[309] PCH, 7 décembre 2017.
[310] Voir Nicholas J. Cull, « Preface: Evaluation and the History of U.S. Public Diplomacy », p. 12, dans United States Advisory Commission on Public Diplomacy, *Data-Driven Public Diplomacy: Progress Towards Measuring the Impact of Public Diplomacy and International Broadcasting Activities*, 16 septembre 2014, 57 p. [TRADUCTION].

De même, le cadre d'évaluation sera d'autant plus crédible qu'il sera adapté aux différentes mesures qui s'appliquent selon la discipline artistique et qu'il emploiera systématiquement l'ACS+.

RECOMMANDATION 3

Le comité recommande que les ministères et les sociétés d'État fédéraux prenant part à des activités appuyant la diplomatie culturelle élaborent des indicateurs de mesure du rendement permettant de surveiller et d'évaluer les résultats de ces activités sur le court et le long terme.

Un système unifié pour appliquer la Stratégie

Le comité est persuadé que **la stratégie de diplomatie culturelle du Canada doit pouvoir compter sur un système unifié qui permettrait de mieux coordonner les mesures fédérales de promotion internationale de la culture et des arts canadiens.** En particulier, ce système devra intégrer et renforcer les liens entre : les organismes et les portefeuilles concernés; les représentants des secteurs de la création et de la culture; et les provinces, les territoires et les municipalités. Le comité sait que des efforts sont en cours pour améliorer la coopération entre les ministères et les organismes fédéraux[311], mais il estime que, pour optimiser l'impact « un modèle plus sophistiqué » de système administratif unifié qui va au-delà de la coopération, de la consultation et des partenariats doit être adopté[312].

Le comité préconise cette approche pour plusieurs raisons. En premier lieu, elle **améliorerait l'uniformité et la cohérence interne du processus décisionnel et regrouperait les ressources gouvernementales qui sont dispersées entre divers intervenants.** De même, le système **serait, pour les différents partenaires et parties prenantes, un point de contact central pour l'exploration des possibilités, refléterait la multidisciplinarité et la diversité des arts et de la culture du Canada, et maximiserait la mise en commun de l'information et des réseaux**. Enfin, le système **prendrait appui sur les réseaux de consultation et de coopération qui existent actuellement et, au final, renforcerait l'efficience de la prestation des programmes et de la reddition de comptes[313].** Dans le même ordre d'idées, les représentants d'AMC ont avancé que les avantages suivants découleraient d'une meilleure coopération :

[311] CAC, 31 janvier 2018; AMC, 6 décembre 2017; PCH, 4 octobre 2018.
[312] CAC, 31 janvier 2018.
[313] Colin Robertson, 30 novembre 2017; Gaston Barban, 14 décembre 2017; Daryl Copeland, 14 décembre 2017; CAC, 31 janvier 2018; Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018; ArtExpert.ca, 23 mai 2018; SNA, 14 février 2018; Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; CITF, 20 septembre 2018; FMC, 17 octobre 2018; FCCF, 7 juin 2018; Coup de cœur francophone, 14 juin 2018.

- l'amélioration des communications avec les missions à l'étranger sur les occasions de promouvoir les artistes canadiens;
- la capacité d'optimiser le financement dans la programmation d'initiatives et de tournées à l'étranger;
- la réduction des dédoublements;
- une meilleure coordination des efforts avec les intervenants[314].

Ce système devrait-il prendre la forme d'un groupe de travail ou d'un nouvel organisme autonome, ou faire partie d'AMC? Les avis étaient partagés. Simon Brault a proposé qu'AMC et PCH acceptent un « cadre de collaboration » pour améliorer la coordination des activités internationales[315]. Ron Burnett, de l'Université d'art et de design Emily Carr, a fait une proposition précise : « Il faut mettre sur pied un conseil multiministériel qui regroupe PCH, AMC et Innovation, Sciences et Développement économique Canada ». Ce conseil « se définirait de manière à permettre aux gens et aux employés qui ont à cœur la culture canadienne d'acquérir une expertise et de la renforcer au fil du temps[316] ». Pour Colin Robertson, « [p]eu importe qui est responsable de la promotion – le Conseil des arts du Canada, Affaires mondiales Canada, PCH –, car ce qui compte surtout, c'est qu'il y ait un responsable. Il faut des fonctionnaires dévoués, des budgets afférents et un ministre déterminé à en être le champion[317] ».

Le comité est fermement d'avis qu'AMC devrait être l'entité fédérale responsable de la coordination de la stratégie canadienne de diplomatie culturelle. Chargé du mandat de conduire les affaires internationales du Canada, le Ministère, secondé de son réseau de missions étrangères, a l'expertise nécessaire pour veiller à ce que les activités de diplomatie culturelle atteignent un large public, soient efficaces et servent les intérêts internationaux du pays. Cependant, le comité précise qu'AMC devrait exercer son rôle en coopération avec d'autres entités fédérales, dont PCH et le CAC, en reconnaissance de leur mandat et de leurs liens de longue date avec le milieu culturel du Canada.

[314] AMC, 6 décembre 2017.
[315] CAC, 31 janvier 2018.
[316] Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.
[317] Colin Robertson, 30 novembre 2017.

RECOMMANDATION 4

Le comité recommande que le gouvernement du Canada désigne Affaires mondiales Canada comme le principal ministère responsable de la coordination et de l'exécution de la stratégie de diplomatie culturelle du Canada. Les rôles et les responsabilités des autres ministères et organismes fédéraux chargés de promouvoir les arts et la culture du Canada devraient être bien définis dans le cadre stratégique.

RECOMMANDATION 5

Le comité recommande que, deux ans après le dépôt du présent rapport, Affaires mondiales Canada soumette au comité un rapport d'étape sur les activités de diplomatie culturelle du gouvernement du Canada, en mettant l'accent sur les activités ayant appuyé la politique étrangère du Canada. Le rapport d'étape devrait être fondé, sans toutefois s'y limiter, sur des indicateurs de mesure de rendement.

Mettre en œuvre la Stratégie

Les stratégies ne sont jamais que des orientations générales, accompagnées de plans, qui doivent être concrétisées par des décisions et des mesures précises, au moyen des outils, du personnel, des réseaux, des plateformes et des budgets disponibles[318]. Aux termes d'un nouveau cadre stratégique pour la diplomatie culturelle, des efforts particuliers devraient être faits pour :

- mobiliser le réseau diplomatique international du Canada;
- maximiser les activités promotionnelles;
- accroître le soutien aux programmes d'études canadiennes;
- faciliter la mobilité des artistes;
- réduire les obstacles fiscaux;
- prioriser des pays et régions.

[318] Nicholas Cull, 30 mai 2018; FMC, 17 octobre 2018; Gaston Barban, 14 décembre 2017; Colin Robertson, 30 novembre 2017; Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.

Mobiliser le réseau diplomatique du Canada

Le Canada possède 178 missions dans 110 pays, et selon le comité, elles pourraient jouer un rôle accru dans l'atteinte des objectifs de diplomatie culturelle du gouvernement du Canada.

Le comité est convaincu que les missions diplomatiques du Canada à l'étranger pourraient être un outil crucial pour la mise en œuvre de la stratégie canadienne de diplomatie culturelle, dont il faut optimiser le potentiel[319]. Le personnel diplomatique des missions joue un rôle indéniable dans la diplomatie culturelle; par exemple, il « [mise] sur les occasions qui se présentent et [aide] à faire avancer les politiques étrangères du Canada et nos partenaires culturels canadiens[320] », en plus d'offrir « de l'aide au ministre de passage, comme le ministre du Patrimoine, en organisant des tables rondes locales de même que des échanges avec des artistes et des créateurs sur le terrain[321] ».

À titre d'exemples d'initiatives d'engagement culturel à valeur ajoutée menées par le réseau diplomatique du Canada, les témoins ont mentionné, entre autres, le salon Marshall-McLuhan, à l'ambassade du Canada à Berlin, un lieu de diffusion multimédia et espace d'exposition pour deux festivals d'envergure internationale[322]; ainsi que l'invitation d'artistes et d'agents canadiens à la Semaine de la musique de Milan, en Italie, grâce aux contacts établis par l'ambassade à Rome avec des producteurs italiens pendant la Semaine de la musique canadienne.

Cependant, ces efforts doivent être augmentés et régularisés. À cet égard, les missions du Canada à l'étranger jouent un rôle crucial qui ne se limite pas à verser des fonds. André Lewis du Royal Winnipeg Ballet a dit :

> *[I]l y a l'appui des ambassades lorsque nous allons dans d'autres pays, et cela est très important. Il faut […] entrer en contact avec la communauté de ces pays, où, à ce moment-là, on peut faire des démarches pour obtenir davantage d'appui. Parfois, il est plus facile de dire que telle ou telle compagnie vient ici, comme le Royal Winnipeg Ballet, le publier sur votre site Web, vous engager avec les gens et faire de la diffusion en continu. Ce sont des choses qui ne coûtent pas tellement cher, qui sont importantes et qui peuvent aider*[323].

De fait, beaucoup de témoins ont parlé des précieuses ressources – information sur la situation géopolitique, les coutumes locales et le cadre juridique et réglementaire, analyse du marché, occasions de réseautage, et bien sûr promotion des événements et communication en langues

[319] Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017; Colin Robertson, 30 novembre 2017; KoSA Music, 7 juin 2018; Jana Sterbak, 31 mai 2018; Daryl Copeland, 14 décembre 2017; Gaston Barban, 14 décembre 2017; RIDEAU, 8 février 2018; Coup de cœur francophone, 14 juin 2018; FCCF, 7 juin 2018; SNA, 14 février 2018.
[320] AMC, 6 décembre 2017.
[321] Ibid.
[322] AMC, 6 décembre 2017.
[323] RWB, 8 février 2018.

étrangères – que peuvent offrir les missions canadiennes aux groupes culturels et aux artistes qui sont de passage dans le pays[324]. Ces ressources sont particulièrement utiles aux artistes de la relève. Comme l'a expliqué Esther Charron, de Pôles magnétiques, art et culture :

> *Les services offerts par ces équipes culturelles pourraient être, sans se limiter à ce qui suit, la mise en place de mesures cohérentes, utiles et efficaces (promotion, relations publiques, relations de presse, missions d'acheteurs, plateformes numériques, et cetera). Des services-conseils territoriaux pour les artistes, les producteurs et leurs partenaires pourraient comprendre un travail de veille et d'orientation de base sur les permis de travail et la fiscalité. On pourrait apporter un soutien diplomatique lorsque surviennent des problèmes liés aux tournées, tels que le passage aux frontières, le non-respect des droits d'auteur, comme on le vit en Chine, et le dédale des charges sociales et fiscales pour les artistes de la chanson en France. De plus, un ressourcement régulier de ces employés devrait être encouragé par le biais d'un programme de rencontres et de formation annuelles au Canada[325].*

Le même témoin a souligné que les titulaires de charges ainsi intégrées « occupent des postes clés lorsque vient le temps de bâtir et d'entretenir un réseau de contacts spécialisé sur un territoire donné. Armés d'une vision, de compétences, de connaissances et de budgets adéquats, ils peuvent devenir de véritables liens économiques, culturels et diplomatiques[326] ».

La plupart des diplomates canadiens semblent comprendre et soutenir globalement la promotion des arts et de la culture. Mais le comité croit que ce rôle doit être incorporé plus solidement à leur mandat. On a beaucoup discuté pendant les audiences du comité de l'ancien poste d'« attaché culturel[327] » : faudrait-il le restaurer au Canada, ou est-il trop démodé? Le comité souligne que la diplomatie culturelle devrait être un pilier de la politique étrangère. Par conséquent, elle devrait entrer dans la sélection, la formation, l'action et le rendement des agents des services à l'étranger.

Afin de concrétiser cet objectif, **les diplomates canadiens à qui l'on confie des dossiers culturels devraient recevoir une formation appropriée, et les compétences liées à ce secteur d'activité devraient être reconnues comme un atout pour l'avancement de carrière[328]**. Martin Théberge, président de la Fédération culturelle canadienne-française a fait valoir que, « [p]our maximiser les retombées de ce réseau, il faut des connaissances géopolitiques, de la situation économique des partenaires potentiels et surtout une connaissance du milieu culturel canadien dans toute sa diversité[329] ». Pour renforcer ces compétences chez le personnel d'origine canadienne ou embauché

[324] Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018; FMC, 17 octobre 2018; AMC, 6 décembre 2017; RWB, 8 février 2018; RIDEAU, 8 février 2018.
[325] Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018.
[326] Ibid.
[327] On appelait attaché culturel le diplomate d'une mission étrangère chargé de promouvoir la culture et les arts.
[328] Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018; KoSA Music, 7 juin 2018; Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018.
[329] FCCF, 7 juin 2018.

sur place, on peut tenir des ateliers spécialisés ou, question de fournir aux employés de nouveaux outils, les affecter ou les détacher dans des organismes canadiens du secteur de la culture ou de la création[330]. Par ailleurs, il pourrait être indiqué, dans les missions où les circonstances le justifient, de déployer des experts culturels qui posséderaient des connaissances et des capacités spécialisées[331]. À cet égard, le comité est d'accord avec Simon Brault :

> *Dans certains pays, nos ambassades peuvent compter sur des intervenants locaux qui sont très doués pour faire la liaison entre les artistes canadiens et les artistes du coin. […] Tout dépend du contexte. Je doute qu'avoir des attachés culturels partout soit la solution, puisque cela suppose une approche descendante et un lourd processus bureaucratique[332].*

En outre, **il faut donner plus d'occasions aux diplomates canadiens de collaborer et d'échanger de l'information sur les événements culturels avec leurs homologues provinciaux**. Selon Julie-Anne Richard, de RIDEAU, « je trouve que ce lien avec les diplomaties étrangères aurait avantage à être accru. Il y a une occasion de diplomatie qui mériterait d'être saisie par les gens des ambassades et des diplomates canadiens[333] ». C'était aussi l'avis d'Esther Charron de Pôles magnétiques, art et culture, qui a évoqué à cet égard son expérience d'attachée culturelle de la délégation du Québec à New York et de conseillère au ministère des Relations internationales du Québec :

> *Quand des artistes reconnus étaient de passage à la délégation du Québec, soudainement, mes collègues du tourisme, de l'économie ou des affaires publiques invitaient leurs clients à venir assister à ces prestations. Ces derniers repartaient réjouis, inspirés et rassurés. Ils voyaient notre belle civilisation et à quel point nous sommes de bons collaborateurs. Pour toutes ces raisons, j'estime que nous avons tout à gagner en faisant de la diplomatie culturelle canadienne[334].*

Quelques témoins ont toutefois signalé qu'il arrive que ce soit le groupe artistique qui serve au réseautage des diplomates canadiens[335]. Comme l'a expliqué Julie-Anne Richard, de RIDEAU, « [n]ous tenons des événements-contacts où sont présents des invités internationaux. Même dans les endroits où je me suis déplacée jusqu'ici, je trouve que les diplomates canadiens auraient avantage à être plus présents afin que nous puissions les rencontrer et accroître notre

[330] Colin Robertson, 30 novembre 2017; Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018; Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017; KoSA Music, 7 juin 2018; Université d'art et de design Emily Carr, 14 juin 2018; FCCF, 7 juin 2018; CIAIC, 1er février 2018.
[331] Sarah E.K. Smith, 30 novembre 2017.
[332] CAC, 31 janvier 2018.
[333] RIDEAU, 8 février 2018.
[334] Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018.
[335] ArtExpert.ca, 23 mai 2018; RIDEAU, 8 février 2018; Coup de cœur francophone, 14 juin 2018; CIAIC, 1er février 2018.

collaboration[336] ». Certains témoins ont signalé que les « grands noms » du milieu culturel peuvent faire beaucoup pour aider aux relations diplomatiques et resserrer les liens politiques et économiques, surtout lorsqu'ils sont présents lors des visites de hauts responsables ou d'autres événements majeurs[337].

Il convient ici de dire un mot des locaux physiques des missions diplomatiques canadiennes et des résidences diplomatiques à l'étranger. Ces locaux et ces résidences déterminent souvent la première impression que les visiteurs se font du Canada. Il faut donc les utiliser le plus possible pour présenter les arts et la culture du Canada. À cet égard, le comité appelle le gouvernement du Canada et AMC à faire une utilisation plus judicieuse de la collection de plus de 6 000 œuvres d'art dont ils sont intendants au nom des Canadiens. Cette collection devrait être mise davantage en valeur, sous forme tant physique que numérique. Les espaces publics du Canada à l'étranger devraient aussi servir à maximiser la visibilité et la « découvrabilité » des artistes et des créateurs canadiens[338].

RECOMMANDATION 6

Le comité recommande qu'Affaires mondiales Canada renforce les capacités des missions canadiennes à l'étranger de façon à ce qu'elles aient les compétences, les connaissances et les outils nécessaires pour soutenir les initiatives de diplomatie culturelle du gouvernement fédéral.

RECOMMANDATION 7

Le comité recommande qu'Affaires mondiales Canada fournisse de la formation sur la diplomatie culturelle à ses employés, et particulièrement aux employés permutants en poste à l'étranger.

Maximiser les activités de promotion

Le comité est persuadé que **la mise en œuvre de la stratégie de diplomatie culturelle du Canada implique la tenue d'activités de promotion, c'est-à-dire entre autres la mise en valeur de la**

[336] RIDEAU, 8 février 2018.
[337] Jana Sterbak, 31 mai 2018; Adrienne Clarkson, 7 juin 2018; Colin Robertson, 30 novembre 2017.
[338] SNA, 14 février 2018; Colin Robertson, 30 novembre 2017; Jana Sterbak, 31 mai 2018; Adrienne Clarkson, 7 juin 2018.

participation du Canada à divers événements internationaux, et l'organisation de missions mettant à contribution les entreprises créatives du Canada[339].

Ces activités servent à accroître la « découvrabilité » et la compétitivité du secteur canadien de la création, et ouvrent des possibilités de collaboration et d'engagement avec des leaders de l'industrie et des acheteurs potentiels de partout dans le monde. Elles sont habituellement utiles aux artistes de la relève, surtout lorsqu'un haut représentant du gouvernement ou un artiste de renom y participe aussi[340]. Fait à noter, ces initiatives peuvent être bénéfiques non seulement dans l'immédiat, mais également à long terme[341]. Pour Jayne Watson de la Fondation du CNA, les missions doivent s'accompagner d'un volet culturel

> *que ce soit à l'occasion d'une visite d'État du gouverneur général ou d'un voyage d'un ministre à l'étranger. Il faut toujours s'assurer de faire remarquer que si une compagnie de théâtre canadienne se trouve à Beijing à ce moment-là, il conviendrait de l'inviter à la réception organisée à l'intention du ministre et inversement afin d'encourager le monde culturel à faire partie de la donne[342].*

Les missions commerciales que l'industrie de la création a récemment menées en Chine et au Mexique, sous la direction du ministre du Patrimoine canadien, témoignent de l'utilité de ces initiatives[343]. Les missions de 2017 et de 2018 en Chine – qui donnaient suite au renouvellement, en 2016, de l'engagement de coopération culturelle entre les deux pays – ont donné plusieurs résultats positifs. Au chapitre des relations intergouvernementales, par exemple, on a créé un comité mixte Canada-Chine sur la culture devant servir de plateforme pour « un dialogue de haut niveau portant sur des enjeux d'intérêt mutuel axés sur la culture, les industries créatives, le patrimoine et les arts[344] ». Quelque 56 entreprises de divers secteurs culturels ont participé à la mission commerciale de 2018, celles-ci ayant pu ainsi conclure plus de 23 ententes d'une valeur de 125 millions de dollars[345]. Quant à la mission au Mexique de novembre 2017, elle a mené à l'établissement d'un groupe de travail sur la créativité et la culture dans le cadre du partenariat Canada-Mexique. « Ce forum de haut niveau, qui prévoit des projets coopératifs à phases multiples, vise à améliorer la coopération, le développement des marchés et l'investissement dans les industries créatives, en plus du renforcement de la contribution du secteur créatif au développement socioéconomique[346] ».

---

[339] CAC, 31 janvier 2018; Gaston Barban, 14 décembre 2017; CCA, 26 avril 2018; Centre canadien d'architecture, 3 octobre 2018; CIAIC, 1er février 2018; Reelworld Film Festival, 14 février 2018; The Writers' Union of Canada, 28 février 2018; Fondation du CNA, 20 septembre 2018; CITF, 20 septembre 2018; ArtExpert.ca, 23 mai 2018.
[340] Fondation du CNA, 20 septembre 2018.
[341] CCA, 26 avril 2018.
[342] Fondation du CNA, 20 septembre 2018.
[343] PCH, *2018 Creative Industries Trade Mission to China*, 23 mai 2018.
[344] PCH; 7 décembre 2017; PCH, 4 octobre 2018.
[345] PCH, 4 octobre 2018.
[346] PCH, 7 décembre 2018.

« Ces missions commerciales sont essentielles », a dit Frédéric Julien, de la CCA, « Parfois, ce sont de vastes missions commerciales comme celle de la ministre du Patrimoine canadien en Chine. Parfois, ce sont des missions de plus petite envergure financées par le Conseil des arts du Canada ou par Patrimoine canadien. Dans tous les cas, on en tire des bienfaits[347] ». Valerie Creighton, du FMC, a relaté sa participation à la mission commerciale au Mexique : « Croyez-moi, lorsque vous êtes dans une salle avec des représentants, des fonctionnaires, des diplomates et des créateurs de contenu de pays étrangers, rien ne nous rassemble plus que l'échange d'idées, de contenus et d'histoires[348] ».

À ce sujet, plus d'un témoin a insisté sur l'occasion exceptionnelle et les retombées potentielles que représente le choix du Canada comme invité d'honneur à la célèbre Foire du livre de Francfort, en 2020. John Degen, directeur général de la Writers' Union of Canada, l'a expliqué comme suit : « Si j'ai bien compris, un des objectifs de Francfort 2020 est de faire la promotion de la littérature canadienne dans le monde – des efforts ont déjà commencé à être déployés en ce sens – et la création de liens d'affaires profitant au Canada, notamment afin d'obtenir des contrats avec des éditeurs internationaux pour faire traduire et publier des œuvres canadiennes dans d'autres pays[349] ».

Promouvoir les études canadiennes à l'étranger

Depuis 1975, les programmes d'études canadiennes font partie des efforts de diplomatie publique visant à « mieux faire connaître le Canada à l'étranger[350] ». Ces programmes s'incarnent dans un réseau « d'associations et de centres qui, à l'étranger, offrent bourses de recherche et d'études, subventions de voyage et aide aux bibliothèques universitaires[351] ».

Jusqu'en 2012, Affaires étrangères et Commerce international Canada (AECIC) – maintenant appelé AMC – soutenait les études canadiennes par l'entremise du programme Comprendre le Canada, dont le budget se chiffrait à environ 5,5 millions de dollars. L'administration de ce programme relevait principalement du Conseil international d'études canadiennes (CIEC). Jusqu'à son abolition en avril 2012, Comprendre le Canada soutenait 36 associations d'études canadiennes nationales et régionales dans plus de 50 pays[352]. Selon la base de données du CIEC, on comptait 4 000 « canadianistes » spécialisés dans l'étude ou l'enseignement de la réalité canadienne, ici ou à l'étranger[353].

Le comité a appris que certains secteurs d'AMC continuent « à encourager les études canadiennes[354] » malgré l'abolition du programme Comprendre le Canada, mais il n'existe plus « de

[347] CCA, 26 avril 2018.
[348] FMC, 17 octobre 2018.
[349] The Writers' Union of Canada, 28 février 2018.
[350] MAECI, *Rapport ministériel sur le rendement 2011-2012*.
[351] Evan H. Potter, *Branding Canada: Projecting Canada's Soft Power through Public Diplomacy*, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 129 [TRADUCTION].
[352] MAECI, *Rapport ministériel sur le rendement 2011-2012*.
[353] Conseil international d'études canadiennes (CIEC), *Banque de données sur les canadianistes*.
[354] AMC, 6 décembre 2017.

mécanisme formel[355] » avec les universités. Un ouvrage récent sur la situation actuelle des études canadiennes souligne que la disparition de Comprendre le Canada a réduit « le niveau d'activité » de cette discipline à l'étranger et affaibli « ce qui pouvait inciter les chercheurs à se lancer ou à demeurer dans ce champ d'études[356] ».

Certains témoins ont fait valoir que les études canadiennes sont un outil important de la diplomatie culturelle canadienne. Selon Jeremy Kinsman, elles aident à communiquer avec les gens, « particulièrement aux États-Unis[357] ». Elles permettent aussi aux chercheurs de se renseigner sur « l'expérience canadienne[358] » dans différents domaines, comme la santé, l'environnement, l'immigration, etc. Pour le professeur Nicholas Cull, de la University of Southern California, les études canadiennes sont un exemple de programme permettant de « nouer des liens[359] » et de promouvoir la compréhension et le développement.

Colin Robertson de l'Institut canadien des affaires mondiales, a proposé de rétablir un programme modernisé d'études canadiennes, afin de « souligner, amplifier et favoriser l'excellence en recherche du Canada[360] ». Selon lui, il faudrait mettre l'accent sur les études concernant « l'intégration des migrants dans les grandes villes, le pluralisme efficace, l'agroalimentaire, l'énergie propre, le développement de l'Arctique, la gestion des océans et l'atténuation des changements climatiques, […] tous des domaines dans lesquels le Canada possède ou développe une expertise[361] ».

Le comité estime que les études canadiennes ont fait leurs preuves : elles sont un moyen efficace de mieux faire connaître le Canada dans les autres pays. Selon l'évaluation de Comprendre le Canada réalisée en 2010 par AECIC, les études canadiennes suscitent « un foisonnement d'activités intellectuelles au sujet du Canada » et influent « sur la position de pays étrangers à l'égard du Canada[362] ». Il convient aussi de faire remarquer ici que l'une des priorités énoncées dans la lettre de mandat de la ministre des Affaires étrangères est d'« augmenter l'interaction du Canada avec le monde sur les plans de l'éducation et de la culture[363] ». Si le Canada croit sérieusement dans la valeur de la diplomatie culturelle, il est vital que le gouvernement du Canada soutienne l'étude et l'apprentissage de la réalité canadienne à l'étranger.

---

[355] Ibid.
[356] Stephen Brooks, « *Uncertain Embrace: The Rise and Fall of Canadian Studies Abroad as a Tool of Foreign Policy* », dans *Promoting Canadian Studies Abroad. Soft Power & Cultural Diplomacy*, dir. Stephen Brooks, Palgrave Macmillan, 2018, p. 28 [TRADUCTION].
[357] Jeremy Kinsman, 13 décembre 2017.
[358] Ibid.
[359] Nicholas Cull, 30 mai 2018.
[360] Colin Robertson, 30 novembre 2017.
[361] Ibid.
[362] MAECI, *Évaluation sommative des programmes d'éducation internationale et de la jeunesse. Rapport final*, mai 2010, p. vii.
[363] Premier ministre du Canada, *Lettre de mandat de la ministre des Affaires étrangères*, 1er février 2017.

RECOMMANDATION 8

Le comité recommande qu'Affaires mondiales Canada appuie la création d'un programme d'études canadiennes modernisé qui contribuerait à mieux faire connaître le Canada dans le monde.

Faciliter la mobilité des artistes

Les artistes doivent se rendre à l'étranger pour développer les marchés, travailler à des coproductions ou exposer leurs œuvres. Ces voyages encouragent la mise en commun des compétences, le dialogue culturel et la compréhension mutuelle entre les pays. Ces quatre dernières années, le Canada a apporté plusieurs changements à la réglementation sur le travail afin qu'il soit plus facile aux troupes canadiennes d'accueillir des artistes étrangers.

- L'article 186g)(ii) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (RIPR) a été élargi en 2014 aux prestations dans les bars, les boîtes de nuit et les autres établissements de ce genre;
- Le Programme des travailleurs étrangers temporaires a été rationalisé en 2015;
- L'article 205b) du RIPR facilite la venue au Canada, pour des coproductions ou des engagements prolongés, d'artistes de la scène étrangers (2016).

Cependant, des témoins ont dit que, dans certains pays, le processus de délivrance des visas aux créateurs et aux artistes de spectacle étrangers représente un obstacle majeur aux échanges culturels. Selon la Coalition canadienne des arts, il est « extrêmement difficile et coûteux pour les artistes canadiens d'entrer aux États-Unis[364] ». Lors des dernières négociations de l'Accord Canada–États-Unis–Mexique, la Coalition a réclamé que les « artistes de la scène » soient considérés comme une profession admissible au séjour temporaire du type « Treaty National » (TN)[365].

L'un des objectifs de la Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles est de faciliter, « dans la mesure du possible, la mobilité des artistes des pays en développement ». **Le comité considère donc que les obstacles à la mobilité des artistes doivent être atténués dans la mesure du possible. Il estime aussi que, dans ses négociations commerciales, le Canada devrait encourager les autres pays à émuler notre réglementation en matière de mobilité.**

Réduire les obstacles fiscaux

Afin de prévenir la double imposition, les conventions fiscales énoncent les circonstances dans lesquelles les pays signataires peuvent imposer certaines catégories de revenus. Elles précisent quel

[364] CCA, *Mémoire au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international*, 27 février 2018, p. 2.
[365] CCA, *Mémoire supplémentaire en réponse aux questions des membres du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international*, 29 mai 2018, p. 3.

pays doit imposer quel revenu, et peuvent prévoir des taux de retenus maximaux. De plus, ces traités aident à combattre la fraude fiscale en facilitant la communication d'information entre les pays.

La plupart des conventions fiscales signées par le Canada suivent le Modèle de convention fiscale de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), que les pays adaptent à leurs besoins particuliers lorsqu'ils négocient un nouveau traité. L'article 17 du Modèle de l'OCDE permet l'imposition des revenus des artistes du spectacle dans l'État où ils se produisent :

> 1. Nonobstant les dispositions de l'article 15, les revenus qu'un résident d'un État contractant tire de ses activités personnelles exercées dans l'autre État contractant en tant qu'artiste du spectacle, tel qu'un artiste de théâtre, de cinéma, de la radio ou de la télévision, ou qu'un musicien, ou en tant que sportif, sont imposables dans cet autre État.
>
> 2. Lorsque les revenus d'activités qu'un artiste du spectacle ou un sportif exerce personnellement et en cette qualité sont attribués non pas à l'artiste ou au sportif mais à une autre personne, ces revenus sont imposables, nonobstant les dispositions de l'article 15, dans l'État contractant où les activités de l'artiste ou du sportif sont exercées[366].

Le Canada est signataire de conventions fiscales avec 93 pays, et la grande majorité prévoient l'imposition des artistes non résidents au titre de dispositions qui suivent de près le libellé de l'article 17 du Modèle de l'OCDE. Or, selon la Coalition canadienne des arts, les troupes et les artistes étrangers qui se produisent au Canada sont soumis à des règles particulièrement strictes, en raison de cet article. Ainsi, tout organisme artistique qui paye un artiste ou une troupe non résident pour des services rendus au Canada doit retenir un montant. Selon la CCA, « un grand nombre de demandes d'exemption des retenues d'impôt sont refusées pour non-respect des normes accrues[367] », les délais de traitement sont plus longs que par le passé, et « un nombre croissant d'artistes non-résidents se voient imposer des pénalités pour défaut de fournir les renseignements requis ou de produire leur déclaration de revenus[368] ». Le CCA a donc recommandé qu'on profite des efforts de diplomatie culturelle du Canada « pour négocier des suspensions bilatérales volontaires de l'article 17, afin de le remplacer par des politiques administratives plus souples[369] ».

Le comité reconnaît que les règles administratives applicables à l'imposition des groupes et des troupes étrangers qui se produisent au Canada peuvent être complexes. Le gouvernement du Canada devrait certes envisager la négociation de suspensions bilatérales de l'article 17 lorsque c'est possible. Cependant, les conventions fiscales sont le résultat de négociations intensives menées auprès d'autres États; la Coalition canadienne des arts elle-même admet qu'il « n'est pas facile de

[366] Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune : Version agrégée 2017, 21 novembre 2017*, (article 17 – Artistes et sportifs), M-43.
[367] CCA, *Mémoire au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international*, 27 février 2018, p. 3.
[368] Ibid.
[369] Ibid.

[les] rouvrir[370] ». Par ailleurs, le Comité des affaires fiscales de l'OCDE a signalé, dans un rapport de 2014 sur l'application de l'article 17, que les délégués ayant pris part à l'étude « étaient favorables au maintien de l'article 17[371] » dans les conventions bilatérales.

Prioriser des pays et régions

La diplomatie culturelle doit être un facteur présent dans toute la politique étrangère du Canada. Cela étant dit, le comité croit que la diplomatie culturelle du Canada pourrait **prioriser des pays et régions où l'engagement culturel aura le plus grand impact pour la politique étrangère canadienne**, c'est-à-dire ceux qui possèdent un **grand marché établi et avec qui il est possible de resserrer les liens entre les peuples, les secteurs ou les pays.** Selon les témoins, il faut donc prioriser les grands marchés d'exportation de l'industrie culturelle du Canada, comme les États-Unis, la Chine, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, ainsi que nos partenaires commerciaux et diplomatiques prioritaires en Asie et en Amérique latine[372]. De fait, le comité a signalé dans des rapports antérieurs que l'Asie (particulièrement le Sud-Est) et l'Amérique du Sud offrent des débouchés de plus en plus importants[373].

Les programmes actuels visent déjà des pays prioritaires, et le comité s'en réjouit. Comme l'ont dit des représentants de PCH :

> *En plus de l'appui qui existe dans les consulats et les ambassades, qui ont une liste spécifique de 14 marchés, nous avons, avec l'enveloppe de 1,6 million de dollars réservée aux missions commerciales, un plan stratégique d'engagement annuel qui a été élaboré avec un accent sur l'Asie au cours de la première année de sa mise en œuvre. Pour l'année 2018-2019, nous nous pencherons sur l'Amérique latine, plus spécifiquement sur le Mexique et probablement deux pays de l'Amérique du Sud. La troisième année, nous nous tournerons vers l'Europe[374].*

Cependant, afin que ce ciblage soit optimal, **le comité propose que le gouvernement du Canada évalue et surveille l'efficacité de la politique des pays et régions prioritaires. Le comité croit aussi qu'il faudrait consulter régulièrement des intervenants clés, des groupes culturels et des artistes afin de connaître leur point de vue sur les pays à prioriser et d'informer leurs plans à long terme du milieu culturel. De plus, les détails de l'exercice de la diplomatie culturelle dans chaque pays**

---

[370] CCA, 26 avril 2018.
[371] OCDE, *Issues related to article 17 of the Model Tax Convention*, 26 juin 2014, p. 1. On peut lire dans ce rapport que, pendant les discussions, les délégués « ont signalé qu'on ne peut pas présumer qu'il y a toujours imposition dans le pays de résidence, puisqu'il est difficile d'obtenir les renseignements pertinents à ce sujet, que l'article 17 permet l'imposition de plusieurs particuliers à revenus élevés qui peuvent facilement transférer leur résidence dans un pays à faible taux d'impôt, et que l'imposition à la source du revenu visé par l'article peut s'administrer relativement facilement ».
[372] PCH, 7 décembre 2017; PCH, 4 octobre 2018; CAC, 31 janvier 2018; CIAIC, 1er février 2018.
[373] Voir AEFA, *Assurer la place du Canada en Asie-Pacifique : une attention particulière à l'Asie du Sud-Est*, juin 2015; AEFA, *Les relations entre le Canada et l'Argentine : à l'aube d'une nouvelle ère?*, mai 2017.
[374] PCH, 4 octobre 2018.

devraient être adaptés au contexte local. Par ailleurs, les pays et régions priorisés devraient s'aligner de près sur les liens actuels du Canada avec le Commonwealth et la Francophonie, question de tirer parti des relations existantes[375].

Envisager de reconnaître les droits de suite de l'artiste

On appelle droit de suite de l'artiste (DSA) le droit des auteurs d'œuvres visuelles de toucher des redevances lorsque leurs œuvres sont revendues après avoir gagné en valeur. Habituellement, on considère que le DSA devrait équivaloir à une partie des revenus que touchent les galeries ou les maisons de vente aux enchères qui procèdent à la vente. Contrairement aux musiciens ou aux écrivains, les auteurs d'œuvres visuelles ne sont pas rémunérés lorsque leurs œuvres sont revendues sur le marché. L'article 14 de la Convention de Berne reconnaît un droit de suite pour les « œuvres d'art originales », mais son application est facultative. En 2001, le DSA a été intégré dans le droit de l'Union européenne par l'adoption de la Directive relative au droit de suite[376]. Selon l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, qui cite un rapport de la Confédération internationale des sociétés d'auteurs et compositeurs, 74 pays avaient adopté une loi sur le DSA en 2014[377].

Certains témoins ont demandé que le Canada intègre le DSA à sa législation sur le droit d'auteur. Ainsi, Clayton Windatt, directeur du Collectif des commissaires autochtones, croit que ce droit devrait « être inscrit dans la loi et inclus de manière explicite dans les accords commerciaux, afin que les artistes canadiens puissent percevoir des redevances à l'étranger[378] ». Selon Greg A. Hill, conservateur principal Audain de l'art indigène au MBAC, le principe du DSA – même s'il est plus proche de la dimension économique de l'art – devrait faire partie de la diplomatie culturelle du Canada[379]. Pour la Coalition canadienne des arts, ce droit devrait être reconnu dans la législation canadienne sur le droit d'auteur parce que :

- il assurera aux artistes en arts visuels un traitement équivalent à celui des compositeurs et écrivains qui touchent des redevances chaque fois que leurs œuvres se vendent;
- la plupart des galeries et maisons de vente aux enchères accepteraient de payer le DSA si la loi l'exigeait;
- le droit d'auteur est une question de réciprocité internationale : actuellement, les artistes canadiens ne bénéficient nullement des profits découlant de la revente de leur œuvre sur le marché secondaire, au Canada ou à l'étranger;
- le DSA viendra particulièrement en aide aux artistes âgés ou autochtones.

[375] KoSA Music, 7 juin 2018; Pôles magnétiques, art et culture, 7 juin 2018; CAC, 31 janvier 2018; Nicholas Cull, 30 mai 2018; Gaston Barban, 14 décembre 2017.
[376] Union européenne, *Directive 2001/84/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative au droit de suite au profit de l'auteur d'une œuvre d'art originale*.
[377] Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, *Les incidences économiques du droit de suite*, trente-cinquième session, 13 au 17 novembre 2017, p. 17.
[378] Collectif des commissaires autochtones, *mémoire*, 14 février 2018.
[379] MBAC, 14 février 2018.

Le comité convient que cet enjeu important mérite d'être examiné avec plus d'attention. À cet égard, il sait que les questions du droit d'auteur ont été étudiées plus en détail par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, ainsi que par le Comité permanent du patrimoine canadien de la Chambre des communes, dans le cadre de l'examen prévu par la loi de la *Loi des droits d'auteur*.

CONCLUSION

La diversité de la culture canadienne, son expression et son appréciation dans le monde entier se sont avérées évidentes à travers les témoignages que nous avons entendus. Les artistes canadiens sont réputés sur la scène internationale grâce à la qualité de leurs œuvres, et ils contribuent à projeter une image positive du Canada.

Le gouvernement fédéral mène des initiatives pour promouvoir les arts et la culture du Canada dans le monde. Néanmoins, le comité estime que la diplomatie culturelle pourrait être pratiquée de manière beaucoup plus efficiente, efficace et stratégique. Si ces améliorations ne sont pas apportées, le Canada ne pourra pas réaliser le plein potentiel de cette dimension de sa politique étrangère.

Ancré sur cette constatation clé, le comité recommande que le gouvernement du Canada investisse dans la diplomatie culturelle comme pilier à part entière de sa politique étrangère. Cependant, cet investissement n'aura d'impact que si la diplomatie culturelle est traitée comme une priorité au gouvernement du Canada, tant par les plus hauts décideurs de la politique étrangère que par les responsables chargés de la mettre en œuvre dans les missions partout dans le monde.

Aujourd'hui, la diplomatie culturelle – de même que la diplomatie parlementaire – est une avenue sous-utilisée. Le comité voit dans les possibilités qu'offrent maintenant les nouvelles technologies et l'inventivité numérique autant d'occasions de resserrer les liens entre les peuples. Les relations interculturelles peuvent renforcer la politique étrangère du Canada et rehausser à un autre niveau notre contribution à la scène internationale.

Annexe A – Dépenses de certaines institutions fédérales pour la création, la promotion et la diffusion des arts, de la culture et du patrimoine à l'international (dépenses réelles), 2016-2017 et 2017-2018 (en millions de dollars)

Organismes/ministères	A. 2016–2017 (dépenses réelles)	B. 2017–2018 (dépenses réelles)	Commentaires
A. Ministère du Patrimoine canadien	31.7	35.0	Onze programmes soutiennent des activités internationales. Environ les deux tiers des dépenses sont faites par l'entremise du Fonds de la musique du Canada (10 M$) et TV5 (10 M$).
B. Téléfilm Canada	32.9	22.3	Plus de 70 % des dépenses servent à financer des films à titre de coproductions audiovisuelles internationales régies par des traités.
C. Conseil des arts du Canada	13.1	20.3	• 1 671 initiatives en 2016-2017 • 1 730 initiatives en 2017-2018
D. Affaires mondiales Canada	10	5.4	Le budget de 2016 a alloué à 15,4 M$ à AMC.
E. Musée des beaux-arts du Canada	2.7	3.8	Les données financières n'incluent pas les activités et les dépenses liées à la création, la promotion et la diffusion de la collection du Musée. Environ 80 % des dépenses présentées au Comité servaient à financer des activités reliées à la participation du Canada à la Biennale de Venise.
F. CBC/Radio-Canada	2.8	2.8	Cette somme correspond aux dépenses opérationnelles de Radio Canada Internationale (RCI). Pour des raisons relatives à l'indépendance et au commerce, la Société ne peut divulguer certaines informations financières.
G. Office national du film du Canada	0.9	1.0	L'ONF s'acquitte de cette responsabilité par : (1) la promotion des œuvres et le rayonnement de l'ONF (auprès de l'industrie nationale et internationale).

			(2) la distribution des œuvres et l'interaction avec les auditoires (incluant sur les marchés internationaux).
H. Société du Centre national des Arts	0.9	0.6	Plus des trois quarts des dépenses servent à la production de divers contenus numériques comprenant des diffusions en direct, des balados et des vidéos mis en ligne sur le site Web du CNA.
I. Société des musées des sciences et technologies du Canada (Ingénium)	0.8	0.5	Les activités d'Ingénium à l'international se font principalement par le développement d'applications mobiles, la conception d'expositions itinérantes et la participation à des conférences.
J. Musée canadien de l'histoire	0.5	0.7	Il s'agit de coûts associés à l'expédition d'objets à l'étranger, au marketing, aux déplacements et à la participation à des conférences.
K. Musée canadien de la nature (MCN)	0.2	0.2	Le MCN investit dans la diplomatie culturelle par la recherche scientifique en collaboration, les prêts de collections, les expositions itinérantes, les présentations à des conférences et les comités d'experts.
L. Musée canadien des droits de la personne	0.1	0.1	Le Musée fait connaître les droits de la personne en faisant des présentations, en établissant des partenariats avec des organismes internationaux, en accueillant des visiteurs internationaux et en présentant des expositions à l'étranger.
M. Commission de la capitale nationale	0.02	0.02	Rôle limité
N. Commission des champs de batailles nationaux	0.01	0.01	Rôle limité
O. Musée canadien de l'immigration du Quai 21	-	-	Aucune dépense déclarée.
P. Bibliothèque et Archives Canada	-	-	Aucune dépense déclarée.
Q. Agence Parcs Canada	-	-	Aucune dépense déclarée. Parcs Canada fait la promotion de ses lieux patrimoniaux à l'échelle internationale grâce à la collaboration avec ses partenaires de Destination Canada et des organismes de

			marketing provinciaux. Ces activités de promotion comprennent des investissements directs annuels dans des initiatives de marketing international, notamment pour sa participation aux marchés de l'industrie du tourisme au Canada comme Rendez-vous Canada (salon regroupant des professionnels du tourisme) et GoMedia Canada (médias de voyage); et pour l'organisation de visites de familiarisation dans les lieux relevant de Parcs Canada à l'intention des professionnels du tourisme et des médias de voyage de l'étranger.
Total des dépenses déclarées par les institutions culturelles	96.6	92.6	

Source : Réponses fournies par les sociétés d'État, organismes et ministères fédéraux à une demande officielle du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, septembre 2018.

Annexe B - Domaines du Cadre canadien pour les statistiques de la culture

Domaines du Cadre canadien pour les statistiques de la culture

A. Le patrimoine et les bibliothèques	B. Les spectacles sur scène	C. Les arts visuels et appliqués	D. Les écrits et les ouvrages publiés	E. L'audiovisuel et les médias interactifs	F. L'enregistrement sonore
Sous-domaines primaires de la culture					
• Archives • Bibliothèques • Patrimoine culturel • Patrimoine naturel	• Arts de la scène • Festivals et célébrations	• Oeuvres visuelles originales • Reproductions d'oeuvres d'art • Photographie • Artisanat • Publicité • Architecture • Design	• Livres • Périodiques • Journaux • Autres ouvrages publiés	• Films et vidéo • Radiotélévision • Médias interactifs	• Enregistrement sonore • Édition de musique

Source : Statistique Canada, *Cadre conceptuel pour les statistiques de la culture 2011*, n° 87-542-X au catalogue, p. 43.

Annexe C - Liste de témoins

Jeudi, 30 novembre, 2017
• Colin Robertson, vice-président, Institut canadien des affaires mondiales • Sarah E.K. Smith, professeure adjointe, École de journalisme et de communication, Université Carleton
Mercredi, 6 décembre, 2017
• Andrea Desmarteau, directrice adjointe, Industries créatives, Les services financiers et professionnels, Affaires mondiales Canada • Peter Lundy, directeur général, Diplomatie ouverte et des Initiatives spéciales, Affaires mondiales Canada • Patrick Riel, directeur adjoint, Diplomatie culturelle et Promotion des intérêts, Appui aux missions, Affaires mondiales Canada • Stuart Savage, directeur général, Coordination géographique et appui aux missions, Affaires mondiales Canada
Jeudi, 7 décembre, 2017
• Jérôme Moisan, directeur général, Politique, planification, et recherche stratégiques, Patrimoine canadien • Michel Sabbagh, directeur, Commerce international, Patrimoine canadien
Mercredi, 13 décembre, 2017
• Jeremy Kinsman, ancien ambassadeur du Canada
Jeudi, 14 décembre, 2017
• Gaston Barban, ancien diplomate canadien • Daryl Copeland, agrégé supérieur de recherche, Institut canadien des affaires mondiales
Mercredi, 31 janvier, 2018
• Simon Brault, directeur et chef de la direction, Bureau du directeur, Conseil des arts du Canada
Jeudi, 1 février, 2018
• Christa Dickenson, Présidente, Interactive Ontario, Alliance Intéractive Canadienne • Michael A. Geist, Chaire de recherche du Canada en droit d'Internet et du commerce électronique, Faculté de droit, Université d'Ottawa

Jeudi, 8 février, 2018
• André Lewis, directeur artistique, Canada's Royal Winnipeg Ballet • Julie-Anne Richard, directrice générale, Réseau indépendant des diffuseurs d'événements artistiques unis
Mercredi, 14 février, 2018
• Greg A. Hill, conservateur principal fonds Audain, Art indigène, Musée des beaux-arts du Canada • Louise Imbeault, Présidente, Société Nationale de l'Acadie • Kerry Swanson, présidente, Conseil d'administration, imagineNATIVE Film + Media Arts Festival • Tonya Williams, directrice générale, présidente et fondatrice, Reelworld Film Festival • Clayton Windatt, directeur exécutif, Collectif des commissaires autochtones
Jeudi, 15 février, 2018
• Mariya Afzal, directrice, British Council Canada • Carlos Enríquez Verdura, chargé d'affaires pour la culture, directeur adjoint, Expositions et projets spéciaux, Secrétariat des Affaires étrangères du Mexique • Ronald Grätz, secrétaire général, Institut pour les relations culturelles avec l'étranger, Allemagne
Mercredi, 28 février, 2018
• Guy Berthiaume, bibliothécaire et archiviste du Canada, Bibliothèque et Archives Canada • John Degen, directeur exécutif, The Writers' Union of Canada • Carlos Enríquez Verdura, chargé d'affaires pour la culture, directeur adjoint, Expositions et projets spéciaux, Secrétariat des Affaires étrangères du Mexique • Barry Hughson, directeur exécutif, The National Ballet of Canada
Jeudi, 1 mars, 2018
• Ronald Grätz, secrétaire général, Institut pour les relations culturelles avec l'étranger, Allemagne
Jeudi, 26 avril, 2018
• Renuka Bauri, directrice aux communications et à la promotion des droits, Le Front des artistes canadiens • Frédéric Julien, coprésident, Coalition canadienne des arts
Mercredi, 23 mai, 2018
• Margaret McGuffin, directrice générale, Association canadienne des éditeurs de musique • Louise Jeanne Poulin, présidente, ArtExpert.ca

Mercredi, 30 mai, 2018
• Nicholas Cull, professeur, Annenberg School for Communication, University of Southern California
Jeudi, 31 mai, 2018
• Jana Sterbak, artiste, Sculptures conceptuelles
Jeudi, 7 juin, 2018
• Esther Charron, cofondatrice et présidente, Pôles magnétiques, art et culture • La très honorable Adrienne Clarkson • Roger Garland, président, Conseil d'administration, La Fondation Glenn Gould • Brian M. Levine, directeur général, La Fondation Glenn Gould • Aldo Mazza, fondateur et directeur artistique, KoSA Music • Marie-Christine Morin, directrice générale, Fédération culturelle canadienne-française • Susan Peterson d'Aquino, membre du conseil d'administration, La Fondation du Centre national des Arts • Martin Théberge, président, Fédération culturelle canadienne-française
Jeudi, 14 juin, 2018
• Ron Burnett, président et vice-chancelier, Université d'art et de design Emily Carr • Alain Chartrand, directeur général et artistique, Coup de cœur francophone • Jean R. Dupré, président-directeur général, Orchestre Métropolitain • Brigitte Proucelle, conseillère de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France au Canada
Mercredi, 19 septembre, 2018
• John Ralston Saul, essayiste et romancier
Jeudi, 20 septembre, 2018
• Sylvain Cornuau, secrétaire général, Commission internationale du théâtre francophone • Guylaine Normandin, directrice, Appuyer la pratique artistique, Conseil des arts du Canada, Commission internationale du théâtre francophone • Jayne Watson, chef de la direction, Fondation du Centre national des Arts, Centre national des Arts
Jeudi, 27 septembre, 2018
• Christophe Rivet, Président, ICOMOS Canada

Mercredi, 3 octobre, 2018
• Gideon Arthurs, directeur general, École nationale de théâtre du Canada • Howard Jang, vice-président, Arts et leadership, Centre des Arts de Banff • Phyllis Lambert, directrice fondatrice émérite, Centre Canadien d'Architecture
Jeudi, 4 octobre, 2018
• Julie Boyer, directrice générale, Commerce international, Patrimoine canadien • Michel Sabbagh, directeur, Commerce international, Patrimoine canadien • Chris Crowell, vice-président, Innovation d'entreprise, Volta
Mercredi, 17 octobre, 2018
• Valerie Creighton, présidente et chef de la direction, Fonds des médias du Canada • Jayson Hilchie, président et chef de la direction, Association canadienne du logiciel de divertissement • Kristian Roberts, partenaire, Nordicity Group Limited
Jeudi, 1 novembre, 2018
• Madeleine Careau, chef de la direction, Orchestre symphonique de Montréal • Claude Joli-Coeur, commissaire et président, Office national du film • Christopher Walker, vice-président, Études et analyses, Fondation nationale pour la démocratie

Annexe D - Mémoires

Date de réception	Organisation	Mémoire présenté par
5 février 2018	Alliance Intéractive Canadienne	Christa Dickenson
8 février 2018	Canada's Royal Winnipeg Ballet	André Lewis
9 février 2018	Conseil des arts du Canada	Simon Brault
13 février 2018	Institut pour les relations culturelles avec l'étranger, Allemagne	Ronald Grätz
13 février 2018	Collectif des commissaires autochtones	Clayton Windatt
19 février 2018	ImagineNATIVE Film + Media Arts Festival	Kerry Swanson
22 février 2018	Affaires mondiales Canada	Organisation seulement
26 février 2018	British Council Canada	Mariya Afzal
27 février 2018	Coalition canadienne des arts	Organisation seulement
30 mai 2018	Téléfilm Canada	Organisation seulement
3 juin 2018	La Fondation Glenn Gould	Organisation seulement
6 juin 2018	À titre personnel	Jana Sterbak
13 juin 2018	Orchestre Métropolitain	Jean R. Dupré
30 juin 2018	Réseau atlantique de diffusion des arts de la scène	Organisation seulement
19 juillet 2018	Coalition canadienne des arts	Organisation seulement
13 septembre 2018	Patrimoine canadien	Organisation seulement
17 octobre 2018	Centre culturel coréen au Canada	Organisation seulement

29 octobre 2018	Canadian Media Producers Association	Organisation seulement
22 novembre 2018	Bureau économique et culturel de Taipei	Organisation seulement
22 novembre 2018	Patrimoine canadien	Organisation seulement

SÉNAT | SENATE
CANADA

sencanada.ca

SENATE | SÉNAT
CANADA

SAFETY AND SECURITY FOR GLOBAL AFFAIRS CANADA EMPLOYEES AND CANADIANS ABROAD

Report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade

June 2019

SENATE | SÉNAT
CANADA

For more information please contact us:
by email: *AEFA@sen.parl.gc.ca*
by mail: The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade
Senate, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0A4
This report can be downloaded at: *www.sencanada.ca/*
The Senate is on Twitter: @SenateCA,
follow the committee using the hashtag #AEFA

Ce rapport est également offert en français.

TABLE OF CONTENTS

TABLE OF CONTENTS 3
THE COMMITTEE MEMBERSHIP 4
ORDER OF REFERENCE 5
INTRODUCTION 7
PHYSICAL SECURITY AT CANADA'S MISSIONS ABROAD 8
IMPROVED SECURITY AWARENESS TRAINING 9
COUNTRY RISKS ASSESSMENTS AND CONSULAR COMMUNICATIONS 10
EMPLOYEES' MENTAL HEALTH AND WELL-BEING IN HIGH-RISK ENVIRONMENTS AND DURING EMERGENCIES 12
CONCLUSION 14
LIST OF WITNESSES 15

THE COMMITTEE MEMBERSHIP

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*
The Honourable Paul J. Massicotte, *Deputy Chair*

The Honourable Senators

Salma Ataullahjan
Peter Boehm
Patricia Bovey
Jane Cordy
Mary Coyle
Dennis Dawson
Tony Dean
Stephen Greene
Leo Housakos
Thanh Hai Ngo
Raymonde Saint-Germain

Ex-officio members of the committee:

The Honourable Senator Peter Harder, P.C. (or Diane Bellemare)(or Grant Mitchell); Larry Smith (or Yonah Martin); Joseph Day (or Terry Mercer); Yuen Pau Woo (or Raymonde Saint-Germain)

Other Senators who have participated in the study:

The Honourable Bev Busson

Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament:

Billy Joe Siekierski, Analyst
Pascal Tremblay, Analyst

Senate Committees Directorate:

Marie-Ève Belzile, Clerk of the Committee
Jacqueline Sirois, Administrative Assistant

ORDER OF REFERENCE

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, January 27, 2016:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, in accordance with rule 12-7(4), be authorized to examine such issues as may arise from time to time relating to foreign relations and international trade generally; and

That the committee report to the Senate no later than June 30, 2017.

After debate,

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

Charles Robert

Interim Clerk of the Senate

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, June 21, 2017:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Patterson:

That, notwithstanding the order of the Senate adopted on Wednesday, January 27, 2016, the date for the final report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade in relation to its study on such issues as may arise from time to time relating to foreign relations and international trade generally be extended from June 30, 2017 to June 30, 2018.

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

Charles Robert

Interim Clerk of the Senate

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 14, 2018:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk:

That, notwithstanding the order of the Senate adopted on Wednesday, June 21, 2017, the date for the final report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade in relation to its study on such issues as may arise from time to time relating to foreign relations and international trade generally be extended from June 30, 2018 to June 30, 2019.

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

Richard Denis

Interim Clerk of the Senate

INTRODUCTION

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade (the committee) held two meetings — on February 20, 2019 and April 11, 2019 — to examine the findings and recommendations of the Office of the Auditor General's Fall 2018 report entitled *Physical Security at Canada's Missions Abroad—Global Affairs Canada*.[1] Aware that the House of Commons Standing Committee on Public Accounts issued its own report on the Auditor General's findings,[2] this committee's report addresses the audit but also discusses other related security and safety issues that fall within the responsibilities of Global Affairs Canada. Those include: the security awareness training provided to employees; employee mental health and well-being in high-risk environments and emergencies; and country risks assessments and consular communications.

[1] Office of the Auditor General of Canada (OAG), *Physical Security at Canada's Missions Abroad—Global Affairs Canada*, Report 4 of the 2018 Fall Reports of the Auditor General of Canada.
[2] House of Commons, Standing Committee on Public Accounts, *Report 4, Physical Security at Canada's Missions Abroad—Global Affairs Canada, of the 2018 Fall Reports of the Auditor General of Canada*, April 2019, 42nd Parliament, 1st Session.

PHYSICAL SECURITY AT CANADA'S MISSIONS ABROAD

The Office of the Auditor General made several noteworthy observations in its report, which Carol McCalla — who led the audit — summarized for the committee. Those observations include:

- Global Affairs Canada had identified 200 urgently needed security measures across the missions it operates in 110 countries, but it did not have a plan to implement them;
- One-third of Global Affairs Canada's threat assessments, which are supposed to inform security measures, were out of date, while many vulnerability assessments were also incomplete;
- Of 13 delayed physical security projects reviewed during the audit, nine were an average of three years behind schedule because of weak departmental project management and oversight;
- One-third of staff members working in some of the most dangerous locations around the world had not taken the mandatory security awareness training.

Global Affairs Canada agreed with the Auditor General's observations and its recommendations for how the problems it identified should be addressed. Heather Jeffrey, Assistant Deputy Minister, Consular, Security and Emergency Management at Global Affairs Canada, told the committee that the audit covered the period from April 1, 2015 to May 31, 2018. The work recommended by the Auditor General is largely underway and, in some cases, complete. She said that this progress "was enabled by the 2017 announcement by the government of an investment of $1.8 billion over 10 years in security funding for Global Affairs [Canada] under the duty-of-care initiative for the very specific purpose of strengthening security measures at our embassies, high commissions, and consulates."

The committee learned that this funding has already allowed for additional resources to be allocated for physical security upgrades and mission relocations. Moreover, steps have been taken to improve the governance and management of physical security projects and to address gaps in the provision of mandatory security awareness training.

At the same time, however, Ms. McCalla — in response to a question from a committee member — agreed that the short tenure of heads of mission in some of the highest-risk countries has also occasionally resulted in incomplete vulnerability assessments and delays in implementing remedial measures. "We called for better and improved documentation of what measures are required at each site, especially because of the rotational staff, so that it is well understood," she said.

IMPROVED SECURITY AWARENESS TRAINING

Concerned by the Auditor General's findings related to security training, the committee decided to delve more deeply into that particular subject. Jerome Berthelette, the Assistant Auditor General, told the committee that his office had found that one-third of staff members working in some of Canada's most dangerous missions abroad had not completed mandatory security awareness training. Consequently, "Global Affairs Canada did not have assurance that its staff members had the appropriate level of security awareness needed for their effective protection."

Part of the problem, Ms. Jeffrey said, is that there are a number of circumstances that do not lend themselves to pre-departure training. She explained, for example, that when staff move directly from one posting abroad to another, they may not be able to immediately return to Canada to take security awareness training.

While Ms. McCalla indicated that the audit generally uncovered a lack of departmental oversight, she added that it was clear from discussions with departmental personnel that the primary issue had been insufficient resources. She pointed out that the new funding received under the duty-of-care initiative included dedicated funding to provide training, which should, in her estimation, "help bridge the gap."

Indeed, the funding has already allowed the department to increase its training capacity. Ms. Jeffrey told the committee: "[o]ver the past fiscal year, offerings of our mandatory personal security seminar and the hostile environment training have been increased by 30 and 40 percent respectively to address the increase in security training requirements." According to Ms. Jeffrey, the department expects "to be in full compliance with the mandatory training by this fall."

Ms. Jeffrey also informed the committee that the department's security program managers — those responsible for mission security briefings upon arrival and for maintaining mission security standards and protocols — are now receiving 14 extra weeks of training, and that a comprehensive internal training tracking tool has been developed. In addition, she explained that the department is piloting the delivery of key training courses at headquarters and in the field, where they can be tailored to the local environment.

During the committee's study, the training of locally-engaged staff stood out as an area requiring further improvement. Ms. Jeffrey noted that locally-engaged staff play an essential role in Canadian missions, but have not been required to complete security training owing, at least in part, to their familiarity with the local environment. However, the committee underscores that the Auditor General recommended that appropriate security training should be provided to locally-engaged staff. On this issue, Ms. Jeffrey commented: "In response to the audit, the department has reassessed the current mandatory security training offered to this group and is developing a new training course that will expand the training to the threat environment and position requirements."

COUNTRY RISKS ASSESSMENTS AND CONSULAR COMMUNICATIONS

Canadians are travelling and living abroad in greater and greater numbers.[3] Moreover, Canadians abroad, such as those working for humanitarian and development organizations or companies active in certain industries, can also be widely dispersed throughout a given country, including in remote or unstable regions.

Global Affairs Canada uses different tools to ensure that Canadians are well-informed about the risks to which they are exposed when travelling in a different country. The department stressed that its Travel Advice and Advisories service is the "go-to source" for Canadians travelling or living abroad. Ms. Jeffrey pointed out that those reports provide the department's "most fulsome advice" about the security situation on the ground in various countries and are updated constantly in response to new or evolving threats. According to Ms. Jeffrey, whenever the department becomes aware of information that would impact the security of Canadians abroad, the information is "instantly" incorporated in the department's travel advice for Canadians.

Global Affairs Canada also explained that, in order to build a comprehensive understanding of the threat picture, Canadian mission security program managers are continually consulting and sharing information with other missions and international organizations. Ms. Jeffrey highlighted the collaboration with the British as an example: "These are close, like-minded partners with whom we share a lot of information. We coordinate with them already on a whole range of threat assessment, travel advisories, mission security postures and protocols." Missions can also draw on an in-country volunteer "warden network" of Canadians who are long-term residents. That network can help the department "extend [its] reach" during a crisis.

Global Affairs Canada also highlighted the Registration of Canadians Abroad as an important crisis-management tool. To access this service, Canadians must input their contact information and location so they can be informed by the department about the latest news and risks, including those that would not necessarily need to be included in the more general Travel Advice and Advisories, but that would be important to know if a person is in a particular place on a particular day. This service, however, is voluntary, and the committee is aware that concerns have been raised in the past about low registration and incomplete information. Notwithstanding the service's low uptake, the committee believes it is important that the Government of Canada find ways to provide adequate and timely information to citizens.

More generally, the committee heard that Global Affairs Canada is making efforts to modernize and expand its "consular communications" to ensure that Canadians have necessary information before and during travel, and to facilitate communications with them during a crisis. Ms. Jeffrey indicated that the department has expanded its repertoire of tools to facilitate consular communications with Canadians, noting for instance the use of

---

[3] OAG, *Report 7—Consular Services to Canadians Abroad—Global Affairs Canada*, Report 7 of the 2018 Spring Reports of the Auditor General of Canada. In its audit, the OAG estimated that, "In 2015, Canadians made almost 55 million trips abroad—an increase of 21% from 10 years ago."

WhatsApp, text messaging, and Facebook Messenger. The committee was told that the department is also working to improve its web interface, with the view to ensuring that it is easily navigable on a mobile device and accessible with limited bandwidth.

The committee is aware of the Auditor General's Spring 2018 report, which focused on Canadian consular services. With regard to the Travel Advice and Advisories and consular communications, the audit concluded that "in crisis situations, Global Affairs Canada promptly updated its online advisories to provide information to travellers," but "did not always complete mandatory cyclical reviews of its online Travel Advice and Advisories on schedule." Moreover, the audit found that the department "[did not] assess, as part of its communications and outreach, how to best engage the specific types of travellers who are more likely to face difficulties abroad and how to best target its advisories and information." The Auditor General's report indicated that Global Affairs Canada agreed to implement the recommendations relevant to Travel Advice and Advisories and consular communications by October 2018.[4]

The fatal crash of an Ethiopian Airlines' plane on March 10, 2019, which claimed the lives of 157 people, including 18 Canadian citizens, occurred between the two meetings held by the committee on this topic. The tragedy prompted Senators to examine how Global Affairs Canada handles communications with victims' families in such difficult cases. The department confirmed to the committee that consular officers receive a range of training to ensure that they are prepared to handle consular cases in an appropriate and sensitive manner, including during situations that can be highly traumatic for victims' loved ones. Ms. Jeffrey noted that such training includes a specific course on difficult conversations.

[4] OAG, *Report 7—Consular Services to Canadians Abroad—Global Affairs Canada*, Report 7 of the 2018 Spring Reports of the Auditor General of Canada.

EMPLOYEES' MENTAL HEALTH AND WELL-BEING IN HIGH-RISK ENVIRONMENTS AND DURING EMERGENCIES

The committee also took the opportunity to take stock of the department's efforts to address the mental health and well-being of its employees in high-risk missions and during emergencies. While the committee was told that more education is still needed on the issue of mental health and well-being in the department and in Canadian missions, the committee also heard that there is now greater awareness of these issues and a willingness to act: "Having the general awareness of mental health and well-being is a big project for [the department] and one where we're excited about some of the new directions," Ms. Jeffrey said.

Departmental officials discussed initiatives and processes that can occur before, during, and after employees are posted abroad. For instance, Ms. Jeffrey said that Global Affairs Canada works closely with the Department of National Defence to ensure that the mental health and well-being aspect is taken into account within hostile environment training and that such training is reflective, as much as possible, of the risks that can arise both in military and civilian contexts. The committee also heard that debriefing and counselling is part of both the pre-posting and return-to-Canada processes, and that a "decompression leave" is mandatory for employees coming back from postings in high-risk missions, such as those in Afghanistan and Iraq.

Noting lessons learned from the department's extensive deployments in Afghanistan over the last decade, Ms. Jeffrey explained that managers also receive a mandatory course on mental health and well-being to ensure that they are sensitive to the needs their employees may have and are able to recognize possible signs of post-traumatic stress. Reid Sirrs, Director General, Security and Emergency Management at Global Affairs Canada, added that, in addition to mandatory "rest and recuperation" leave that allows employees to decompress from a stressful environment, missions in high-risk environments receive periodic visits from the department's Employee Assistance Program "to make sure people are being assisted or supported as much as [possible] while they're in the field."

Departmental witnesses recognized that mental health and well-being issues can also affect employees and their families in lower-risk environments, for example, during emergencies. To respond to such situations, Ms. Jeffrey said that the department's Employee Assistance Program can be deployed to a mission during and after a crisis, and cited as an example the deployment of the program immediately after the recent fatal plane crash in Ethiopia.

Ms. Jeffrey pointed out that the department also needs to be responsive to situations where the sources of pressure are subtler, perhaps originating from recurrent low-level stress. The department further recognizes that consular officers, whether they work in missions abroad or at headquarters, can be involved in difficult and traumatic cases that can trigger significant anxiety. She said that specific training and follow-ups are provided

to consular officers to address such circumstances, and that employees are allowed time to recover from such cases.

The committee also inquired about the impact of the so-called "Havana syndrome" on Canadian government employees and their dependents in Havana, Cuba. Ms. Jeffrey told the committee that the causes and health impacts are still being investigated, and that different departments are contributing to the investigation and the decision-making around that situation. She also stated that the Canadian government has put in place mitigation measures to ensure the safety of the employees who remain at the mission in Havana. The committee notes the concerns that were expressed in relation to the "Havana syndrome" and will continue to monitor that situation closely.

CONCLUSION

The committee made a point of scrutinizing the Auditor General's Fall 2018 report on physical security at Canada's missions abroad, and Global Affairs Canada's response to it and other related concerns, because the Committee is of the firm belief that the department has no greater responsibility than the security and safety of Canadians abroad. All of the issues identified in this report – security measures and upgrades, threat and vulnerability assessments, consular communications and outreach, and employee training and mental health – require urgent and thoughtful attention on an ongoing basis. That necessity is amplified by the growing complexity of the threat environment in many countries where Canadians are posted, living, working and travelling. In light of this:

- The committee believes that Global Affairs Canada should provide more information on the criteria used to identify the high-risk missions from which — upon returning – its employees must take "decompression leave";

- The committee is of the view that Global Affairs Canada should ensure that employees who have been posted in conflict zones – and, when appropriate, their families – have access to psychological care;

- The committee believes that Global Affairs Canada should, in its Departmental Results Report, provide an update on its progress in implementing the recommendations in Report 4 of the Office of the Auditor General of Canada's 2018 Fall Report;

- The committee recommends that Global Affairs Canada take additional steps to promote and increase public awareness of the Registration of Canadians Abroad.

The committee is committed to closely monitoring efforts made by Global Affairs Canada to ensure the security and safety of its employees as well as that of Canadians abroad.

LIST OF WITNESSES

February 20, 2019

Jerome Berthelette, Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada

Carol McCalla, Principal, Office of the Auditor General of Canada

Dan Danagher, Assistant Deputy Minister, International Platform, Global Affairs Canada

Heather Jeffrey, Assistant Deputy Minister, Consular, Security and Emergency Management, Global Affairs Canada

April 11, 2019

Heather Jeffrey, Assistant Deputy Minister, Security and Emergency Management, Global Affairs Canada

Reid Sirrs, Director General, Security and Emergency Management, Departmental Security Officer, Global Affairs Canada

Senate | Sénat
CANADA

sencanada.ca

SÉNAT | SENATE
CANADA

LA SÛRETÉ ET LA SÉCURITÉ DES EMPLOYÉS D'AFFAIRES MONDIALES CANADA ET DES CANADIENS À L'ÉTRANGER

Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

Juin 2019

SÉNAT | SENATE
CANADA

Renseignements :
Par courriel : *AEFA@sen.parl.gc.ca*
Par la poste : Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4
Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : *www.sencanada.ca/*
Le Sénat est présent sur Twitter : @SenatCA,
suivez le comité à l'aide du mot-clic #AEFA

This report is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES 3
MEMBRES DU COMITÉ 4
ORDRE DE RENVOI 5
INTRODUCTION 7
LA SÉCURITÉ MATÉRIELLE DES MISSIONS CANADIENNES À L'ÉTRANGER 8
AMÉLIORATION DE LA FORMATION SUR LA SENSIBILISATION À LA SÉCURITÉ 9
ÉVALUATION DES RISQUES PAR PAYS ET COMMUNICATIONS CONSULAIRES . 11
SANTÉ MENTALE ET BIEN-ÊTRE DES EMPLOYÉS DANS DES ENVIRONNEMENTS À HAUT RISQUE PENDANT DES SITUATIONS D'URGENCE 13
CONCLUSION 15
LISTE DE TÉMOINS 16

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable A. Raynell Andreychuk, *présidente*
L'honorable Paul J. Massicotte, *vice-président*

Les honorable sénateurs

Salma Ataullahjan
Peter Boehm
Patricia Bovey
Jane Cordy
Mary Coyle
Dennis Dawson
Tony Dean
Stephen Greene
Leo Housakos
Thanh Hai Ngo
Raymonde Saint-Germain

Membres d'office du comité :

L'honorable sénateur Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare)(ou Grant Mitchell); Larry Smith (ou Yonah Martin); Joseph Day (ou Terry Mercer); Yuen Pau Woo (ou Raymonde Saint-Germain)

Autres sénateurs ayant participé à l'étude :

L'honorable Bev Busson

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Billy Joe Siekierski, analyste
Pascal Tremblay, analyste

Direction des comités du Sénat :

Marie-Ève Belzile, greffière du comité
Jacqueline Sirois, adjointe administrative

ORDRE DE RENVOI

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 janvier 2016 :

L'honorable sénatrice Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Tkachuk,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, conformément à l'article 12-7(4) du Règlement, soit autorisé à examiner les questions qui pourraient survenir occasionnellement se rapportant aux relations étrangères et au commerce international en général;

Que le Comité fasse rapport au Sénat avant le 30 juin 2017.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat intérimaire

Charles Robert

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 juin 2017 :

Avec le consentement du Sénat,

L'honorable sénatrice Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Patterson,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 27 janvier 2016, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international concernant son étude sur les questions qui pourraient survenir occasionnellement se rapportant aux relations étrangères et au commerce international en général soit reportée du 30 juin 2017 au 30 juin 2018.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat intérimaire

Charles Robert

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 14 juin 2017 :

L'honorable sénatrice Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Tkachuk,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 21 juin 2017, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international concernant son étude sur les questions qui pourraient survenir occasionnellement se rapportant aux relations étrangères et au commerce international en général soit reportée du 30 juin 2018 au 30 juin 2019.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat intérimaire

Richard Denis

INTRODUCTION

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (le « comité ») s'est réuni à deux reprises — les 20 février et 11 avril 2019 — pour examiner les conclusions et recommandations du Bureau du vérificateur général du Canada dans son rapport de l'automne 2018 intitulé *La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada*[1]. Étant donné que le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a déjà produit son propre rapport sur les conclusions du vérificateur général[2], ce comité a convenu de se pencher, dans le présent rapport sénatorial, sur l'audit, mais aussi sur d'autres questions de sûreté et de sécurité relevant de la responsabilité d'Affaires mondiales Canada, à savoir : la formation sur la sensibilisation à la sécurité offerte aux employés; la santé mentale et le bien-être des employés dans les environnements à haut risque et les situations d'urgence; l'évaluation des risques par pays et les communications consulaires.

[1] Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), *Rapport 4 — La sécurité matérielle des missions diplomatiques à l'étranger — Affaires mondiales Canada*, Rapports du vérificateur général du Canada, automne 2018.

[2] Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Rapport 4, La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada, des rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada*, 42e législature, 1re session, avril 2019.

LA SÉCURITÉ MATÉRIELLE DES MISSIONS CANADIENNES À L'ÉTRANGER

Dans son rapport, le Bureau du vérificateur général du Canada a fait plusieurs observations importantes, que Carol McCalla — qui a dirigé l'audit — a résumées pour le comité; les voici :

- Affaires mondiales Canada a compté quelque 200 mesures de sécurité à mettre en place de toute urgence dans les missions qu'elle gère dans 110 pays, mais n'a pas de plan pour le faire;
- pour le tiers des missions, les évaluations de la menace qu'est censé faire Affaires mondiales Canada pour prendre des décisions éclairées en matière de sécurité étaient périmées et beaucoup d'évaluations de la vulnérabilité étaient également incomplètes;
- sur les 13 projets de renforcement de la sécurité matérielle examinés pendant l'audit, 9 accusaient en moyenne trois années de retard par rapport au calendrier établi, à cause de lacunes dans le processus de gestion et de surveillance des projets du Ministère;
- un tiers du personnel travaillant dans les endroits parmi les plus dangereux au monde n'a pas suivi la formation obligatoire de sensibilisation à la sécurité.

Affaires mondiales Canada accepte les observations du vérificateur général et ses recommandations sur la façon de régler les problèmes qu'il a décelés. Heather Jeffrey, sous-ministre adjointe, Services consulaires, Sécurité et gestion des urgences, à Affaires mondiales Canada, a indiqué au comité que l'audit couvrait la période allant du 1er avril 2015 au 31 mai 2018. Les travaux recommandés par le vérificateur général étaient largement entamés, voire, dans certains cas, terminés. Mme Jeffrey a ajouté que ces travaux « ont été facilités par l'annonce en 2017 par le gouvernement d'un investissement de 1,8 milliard de dollars sur 10 ans en financement de la sécurité dans le cadre d'une initiative de "devoir de diligence", précisément dans le but de renforcer les mesures de sécurité dans nos ambassades, nos hauts commissariats et nos consulats ».

Le comité a appris que ces fonds ont déjà permis de consacrer des ressources supplémentaires au renforcement de la sécurité matérielle et au déménagement de missions. De plus, des mesures ont été prises pour améliorer la gouvernance et la gestion des projets de sécurité matérielle, et pour corriger les lacunes dans la formation obligatoire sur la sensibilisation à la sécurité.

En réponse à une question posée par un membre du comité, Mme McCalla a toutefois reconnu qu'en raison de la brièveté des mandats des chefs de mission dans certains pays à risque, il est arrivé que les évaluations de la vulnérabilité soient incomplètes et qu'il y ait des retards dans la mise en place de mesures correctrices. « Nous avons demandé une meilleure documentation des mesures nécessaires à chaque endroit, surtout en raison du roulement du personnel, afin qu'elles soient bien comprises", a-t-elle indiqué.

AMÉLIORATION DE LA FORMATION SUR LA SENSIBILISATION À LA SÉCURITÉ

Préoccupé par les constatations du vérificateur général du Canada au sujet de la formation en matière de sécurité, le comité a décidé d'examiner la question plus en profondeur. Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, a dit au comité que son bureau avait découvert qu'un tiers du personnel travaillant dans quelques-unes des missions canadiennes à l'étranger les plus dangereuses n'avait pas suivi la formation obligatoire sur la sensibilisation à la sécurité. Par conséquent, « Affaires mondiales Canada n'avait pas l'assurance que ses employés avaient reçu le niveau adéquat de formation de sensibilisation à la sécurité afin d'assurer efficacement leur propre protection ».

Mme Jeffrey a expliqué que certaines circonstances font en sorte qu'il est difficile d'assurer une formation avant le départ, d'où vient une partie du problème. Elle a donné l'exemple des employés qui passent directement d'une mission à l'étranger à une autre et qui ne sont pas en mesure de revenir immédiatement au Canada pour suivre la formation sur la sensibilisation à la sécurité.

Mme McCalla a indiqué que l'audit avait révélé de manière générale une absence de surveillance ministérielle, mais elle a ajouté que des discussions avec du personnel du Ministère avaient permis de voir clairement que cela tenait surtout à un manque de ressources. Mme McCalla a fait remarquer que le nouveau financement octroyé dans le cadre de l'initiative sur le devoir de diligence prévoit des fonds pour la formation, ce qui, à son avis, devrait « aider à combler l'écart ».

D'ailleurs, le financement a déjà permis au Ministère d'augmenter sa capacité de formation. Mme Jeffrey a expliqué au comité qu'« au cours du dernier exercice, le nombre de séminaires obligatoires sur la sécurité personnelle et le nombre de cours de formation sur le milieu hostile ont augmenté de 30 % et de 40 % respectivement, et ce, pour tenir compte de l'augmentation des besoins en formation sur la sécurité ». Toujours selon elle, le Ministère s'attend à « être en conformité totale avec les exigences en matière de formation obligatoire d'ici l'automne ».

Mme Jeffrey a informé également le comité que les gestionnaires du Programme de sécurité du Ministère — responsables des séances de breffage sur la sécurité données au personnel à son arrivée dans une mission, ainsi que des normes et protocoles de sécurité des missions — reçoivent maintenant 14 semaines de formation supplémentaires, et qu'un outil interne complet de suivi de la formation a été mis au point. Elle a expliqué en outre que le Ministère avait lancé un projet pilote sur la prestation de cours essentiels, non seulement à l'Administration centrale, mais aussi sur le terrain, où ces cours peuvent être adaptés au contexte local.

L'étude du comité a révélé que la formation du personnel engagé localement doit être améliorée. Mme Jeffrey a fait observer que les employés recrutés sur place jouent un rôle central dans les missions canadiennes, mais qu'on ne leur demande pas de suivre la formation en matière de sécurité, en raison, notamment, de leur connaissance de l'environnement. Néanmoins, le comité tient à rappeler que le vérificateur général a recommandé que le personnel embauché localement suive aussi une formation adéquate en matière de sécurité. Voici ce qu'a dit à ce propos Mme Jeffrey : « En réponse à la

vérification, le Ministère a réévalué la formation obligatoire en matière de sécurité qui est actuellement offerte à ce groupe et il crée de nouvelles formations afin de s'assurer que celles-ci continuent de répondre aux menaces et aux exigences des postes. »

ÉVALUATION DES RISQUES PAR PAYS ET COMMUNICATIONS CONSULAIRES

Les Canadiens sont de plus en plus nombreux à voyager et à vivre à l'étranger[3]. Qui plus est, les Canadiens établis hors de nos frontières, comme ceux travaillant pour des organisations humanitaires et d'aide au développement ou des entreprises actives dans certains secteurs, peuvent être très dispersés, à l'intérieur d'un pays, et se retrouver parfois dans des régions éloignées ou instables.

Affaires mondiales Canada utilise différents outils pour veiller à ce que les Canadiens soient bien au courant des risques auxquels ils s'exposent quand ils vont dans certains pays. Le Ministère a rappelé que son service de Conseils aux voyageurs et avertissements est « la source de référence » pour les Canadiens se déplaçant ou vivant à l'étranger. Mme Jeffrey a souligné que les rapports que produit ce service fournissent au Ministère « les conseils les plus complets » concernant la situation en matière de sécurité sur le terrain dans divers pays, et qu'ils sont constamment mis à jour pour faire état de l'apparition ou l'évolution de menaces. Selon Mme Jeffrey, dès que le Ministère a connaissance d'informations pouvant avoir une incidence sur la sécurité de ressortissants canadiens, il les ajoute « immédiatement » aux Conseils aux voyageurs et avertissements destinés aux Canadiens.

Affaires mondiales Canada a expliqué également que pour avoir une bonne vue d'ensemble des menaces, les gestionnaires du Programme de sécurité dans les missions canadiennes consultent continuellement d'autres missions et organisations internationales et échangent des informations avec elles. Mme Jeffrey a souligné l'exemple de la collaboration avec les Britanniques : « [Ce] sont des partenaires clés pour le Canada et ont des vues similaires aux nôtres. Nous échangeons beaucoup de renseignements. Nous travaillons déjà de concert avec eux dans toutes sortes de domaines. » Les missions ont aussi recours à un « réseau de coordonnateurs d'urgence » composé de Canadiens bénévoles établis depuis longtemps dans certains pays. Ce réseau peut aider le Ministère à « étendre [son] rayon d'action » en cas de crise.

Affaires mondiales Canada a précisé par ailleurs que le registre d'Inscription des Canadiens à l'étranger est un outil de gestion de crise fort utile. Pour bénéficier de ce service, les Canadiens doivent y inscrire leurs coordonnées et indiquer le lieu où ils se trouvent. Le Ministère les informera alors des dernières nouvelles et des risques encourus, incluant ceux qui ne sont pas nécessairement indiqués dans les Conseils aux voyageurs et avertissements généraux, mais qu'ils devraient connaître s'ils sont à un endroit donné un jour en particulier. Mais l'inscription à ce registre est volontaire, et le comité est au courant des inquiétudes qu'ont suscitées par le passé le faible taux d'inscription et le fait que les renseignements fournis étaient incomplets. Même si peu de gens s'inscrive, le comité croit qu'il est important que le gouvernement du Canada trouve des moyens de communiquer des renseignements pertients en temps opportun à ses citoyens.

---

[3] BVG, *Rapport 7 — Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger*, Rapport 7 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada. Dans son audit, le BVG estime qu'« [e]n 2015, les Canadiens ont effectué près de 55 millions de voyages à l'étranger, soit une hausse de 21 % en 10 ans ».

De façon générale, le comité a appris qu'Affaires mondiales Canada fait des efforts pour moderniser et renforcer ses « communications consulaires », afin de transmettre aux Canadiens toute l'information dont ils ont besoin avant et pendant un voyage à l'étranger, et de pouvoir les joindre en cas de crise. Mme Jeffrey a précisé que le Ministère a augmenté le nombre d'outils lui permettant de faciliter les communications consulaires auprès des Canadiens, et utilise notamment WhatsApp, la messagerie texte et Facebook Messenger. Le comité a appris également que le Ministère travaille à améliorer son interface Web pour en faciliter la navigation avec un appareil mobile et l'accès avec une largeur de bande limitée.

Le comité a pris connaissance du rapport du vérificateur général du printemps 2018 portant essentiellement sur les services consulaires canadiens. Au sujet des Conseils aux voyageurs et avertissements et des communications consulaires, l'audit a conclu que « lors de situations de crise, le Ministère avait rapidement actualisé ses avertissements en ligne pour informer les voyageurs », mais qu'« il n'a pas toujours effectué à temps les examens cycliques obligatoires de ses Conseils aux voyageurs et avertissements en ligne ». De plus, l'audit a révélé que le Ministère « [n'avait pas] évalué, dans le cadre de ses activités de communication et de sensibilisation, la meilleure manière de retenir l'attention des types de voyageurs les plus susceptibles de connaître des difficultés à l'étranger, et de mieux cibler ses avertissements et son information ». Le rapport du vérificateur général dit qu'Affaires mondiales Canada avait accepté de mettre en œuvre les recommandations concernant les Conseils aux voyageurs et avertissements ainsi que les communications consulaires, et qu'il s'était donné jusqu'en octobre 2018 pour le faire[4].

L'écrasement d'un avion d'Ethiopian Airlines survenu le 10 mars 2019 et qui a coûté la vie à 157 personnes, dont 18 Canadiens, s'est produit entre les deux réunions tenues par le comité sur ce sujet. Cette tragédie a poussé les sénateurs à regarder comment Affaires mondiales Canada gère les communications avec les familles des victimes dans des situations aussi difficiles. Le Ministère a confirmé au comité que les agents consulaires reçoivent un éventail de formations pour les préparer à gérer les cas relevant des affaires consulaires de manière appropriée et avec délicatesse, même dans des situations qui peuvent être très traumatisantes pour les proches des victimes. Mme Jeffrey a souligné que ces formations prévoient un cours consacré à la gestion des conversations difficiles.

[4] BVG, *Rapport 7 — Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger*, Rapport 7 des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada.

SANTÉ MENTALE ET BIEN-ÊTRE DES EMPLOYÉS DANS DES ENVIRONNEMENTS À HAUT RISQUE PENDANT DES SITUATIONS D'URGENCE

Le comité a eu aussi l'occasion de faire le point sur les initiatives du Ministère au chapitre de la santé mentale et du bien-être de son personnel dans les missions à haut risque et les situations d'urgence. Bien que le comité ait appris qu'il fallait accroître la sensibilisation en matière de santé mentale et de bien-être au sein du Ministère et dans les missions canadiennes, il a entendu également qu'il y a maintenant une meilleure compréhension de ces questions et une volonté d'agir. « Il est très important pour [le Ministère] de miser sur la sensibilisation générale au sujet de la santé mentale et du bien-être. Nous avons de nouvelles lignes directrices, et nous avons hâte de les mettre en pratique », a affirmé Mme Jeffrey.

Les représentants du Ministère ont parlé des initiatives et processus pouvant être mis en place avant, pendant et après l'affectation d'employés à l'étranger. Par exemple, Mme Jeffrey a expliqué qu'Affaires mondiales Canada travaille en étroite collaboration avec le ministère de la Défense nationale pour la prise en compte des questions de santé mentale et de bien-être dans la formation relatives aux milieux hostiles et pour s'assurer que cette formation expose autant que possible les risques qui peuvent survenir, tant dans un contexte militaire que civil. Le comité a appris par ailleurs que des séances de débreffage et de counselling sont organisées avant que les employés ne partent en affectation à l'étranger et à leur retour, et que ceux qui reviennent de missions où les risques sont élevés, comme en Afghanistan ou en Iraq, doivent obligatoirement prendre un « congé de décompression ».

Soulignant les leçons qu'avait apprises le Ministère lors des grands déploiements en Afghanistan au cours de la dernière décennie, Mme Jeffrey a expliqué que les gestionnaires suivent également un cours obligatoire sur la santé mentale et le bien-être afin de s'assurer qu'ils sont sensibles aux besoins de leurs employés et capables de reconnaître des signes de stress post-traumatique. Reid Sirrs, directeur général, Sécurité et gestion des urgences, à Affaires mondiales Canada, a ajouté qu'en plus des congés obligatoires « de récupération et de relaxation » permettant aux employés de décompresser après avoir quitté un environnement stressant, des représentants du Programme d'aide aux employés se rendent régulièrement dans des missions à risque élevé « pour que l'on puisse s'assurer de venir en aide, du mieux que l'on peut, à ceux qui sont sur le terrain ».

Les témoins ministériels ont reconnu que les problèmes de santé mentale et de bien-être peuvent aussi affecter des employés et leur famille dans des environnements où les risques sont faibles, par exemple lors de situations d'urgence. Mme Jeffrey a expliqué qu'en pareilles circonstances, des représentants du Programme d'aide aux employés du Ministère peuvent être envoyés dans une mission pendant et après une crise, en donnant comme exemple le déploiement effectué immédiatement après l'accident d'avion mortel survenu récemment en Éthiopie.

Mme Jeffrey a ajouté que le Ministère doit aussi se tenir prêt à intervenir dans des situations où les sources de pression sont subtiles, comme lorsque des personnes sont soumises à un stress récurrent de faible intensité. Le Ministère reconnaît en outre que les agents consulaires, qu'ils travaillent dans des missions à l'étranger ou à l'Administration centrale, peuvent être aux prises avec des situations difficiles et traumatisantes qui leur causent de l'anxiété. Mme Jeffrey a précisé que des formations et des suivis particuliers sont offerts aux agents consulaires en pareilles circonstances, et que les employés peuvent se voir accorder du temps pour se remettre de ces situations.

Le comité s'est aussi intéressé aux répercussions de ce qu'on appelle le « syndrome de La Havane » sur les employés du gouvernement canadien et leurs personnes à charge en mission à La Havane, à Cuba. Mme Jeffrey a dit au comité que les causes du syndrome et ses effets sur la santé sont toujours sous enquête, et que divers ministères participent à l'enquête et à la prise de décision entourant cette situation. Elle a aussi affirmé que le gouvernement canadien a mis en place des mesures d'atténuation pour assurer la sécurité des employés qui demeurent à la mission de La Havane. Le comité prend note des préoccupations liées au « syndrome de La Havane » et continuera de surveiller cette situation de près.

CONCLUSION

Le comité s'est fait un devoir d'examiner de manière approfondie le rapport de l'automne 2018 du vérificateur général portant sur la sécurité matérielle des missions canadiennes à l'étranger, et la réponse d'Affaires mondiales Canada à ce rapport ainsi qu'à d'autres questions connexes, car il a la ferme conviction que la plus grande responsabilité du Ministère est de veiller à la sécurité et à la sûreté des ressortissants canadiens. Tous les sujets abordés dans ce rapport – mesures de sécurité et améliorations en la matière; évaluation des menaces et des vulnérabilités; communications et relations consulaires; formation et santé mentale des employés – sont des questions auxquelles on doit consacrer une attention soutenue. Cela est d'autant plus nécessaire que le contexte de la menace se complexifie dans de nombreux pays où sont postés, vivent, travaillent et voyagent des ressortissants canadiens. À la lumière de ce qui précède,

- le comité estime qu'Affaires mondiales Canada devrait fournir plus d'information sur les critères utilisés pour identifier les missions à haut risque pour lesquelles les employés doivent obligatoirement prendre un « congé de décompression » à leur retour de mission;

- le comité est d'avis qu'Affaires mondiales Canada devrait assurer l'accès à des soins psychologiques aux employés qui sont affectés dans des zones de conflit et, quand cela est approprié, à leur famille;

- le comité estime qu'Affaires mondiales Canada devrait, dans son Rapport ministériel sur les résultats, faire le point sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du Rapport 4 des rapport d'automne 2018 du Bureau du vérificateur général du Canada;

- le comité recommande qu'Affaires mondiales Canada prenne des mesures supplémentaires pour promouvoir et sensibiliser davantage le public au service d'Inscription des Canadiens à l'étranger.

Le comité est résolu à suivre de près les efforts d'Affaires mondiales Canada pour assurer la sécurité et la sûreté de ses employés et des citoyens canadiens à l'étranger.

LISTE DE TÉMOINS

20 février 2019

Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada

Carol McCalla, directrice principale, Bureau du vérificateur général du Canada

Dan Danagher, sous-ministre adjoint, Plateforme internationale, Affaires mondiales Canada

Heather Jeffrey, sous-ministre adjointe, Consulaire, Sécurité et Gestion des urgences, Affaires mondiales Canada

11 avril 2019

Heather Jeffrey, sous-ministre adjointe, Sécurité et Gestion des urgences, Affaires mondiales Canada

Reid Sirrs, directeur général, Sécurité et gestion des urgences, Agent de sécurité du ministère, Affaires mondiales Canada

Sénat | Senate
CANADA

sencanada.ca