

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 7, 2022

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met with videoconference this day at 11:30 a.m. [ET] to examine and report on the Canadian foreign service and elements of the foreign policy machinery within Global Affairs Canada.

Senator Peter M. Boehm (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I see that we have quorum and I declare the meeting in session. My name is Peter Boehm. I'm a senator from Ontario and Chair of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade.

Before we begin, I wish to introduce committee members participating in today's meeting. We have Senator Gwen Boniface from Ontario; Senator Mary Coyle from Nova Scotia; Senator Marty Deacon from Ontario; Senator Amina Gerba from Quebec; Senator Stephen Greene from Nova Scotia; Senator Peter Harder, Deputy Chair of this committee, from Ontario; Senator Michael MacDonald from Nova Scotia; Senator Victor Oh from Ontario; Senator Mohamed-Iqbal Ravalia from Newfoundland and Labrador; Senator David Richards from New Brunswick; and Senator Yuen Pau Woo from British Columbia.

I wish to welcome all of you, as well as people across the country who may be watching us today.

[*Translation*]

Today, we are conducting a hybrid meeting. I would like to remind senators and witnesses taking part by videoconference to please keep your microphones muted at all times, unless recognized by name by the chair.

I will ask senators to use the "raise hand" feature in order to be recognized. Those present here in the committee room can signal to the clerk, Ms. Lemay, who is present, their desire to ask questions or to comment.

Should any technical challenges arise, particularly in relation to interpretation, please signal this to the chair or the clerk and we will work to resolve the issue.

Today we begin our special study on the Canadian foreign service and elements of the foreign policy machinery within Global Affairs Canada.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 7 avril 2022

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 11 h 30 (HE), avec vidéoconférence, afin d'examiner, pour en faire rapport, le service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires mondiales Canada.

Le sénateur Peter M. Boehm (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je vois que le quorum est atteint et je déclare la séance ouverte. Je m'appelle Peter Boehm, je suis un sénateur de l'Ontario, et je suis président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international.

Avant de commencer, je voudrais présenter les membres du comité qui participent à la réunion d'aujourd'hui : la sénatrice Gwen Boniface, de l'Ontario; la sénatrice Mary Coyle, de la Nouvelle-Écosse; la sénatrice Marty Deacon, de l'Ontario; la sénatrice Amina Gerba, du Québec; le sénateur Stephen Green, de la Nouvelle-Écosse; le sénateur Peter Harder, vice-président du comité, de l'Ontario; le sénateur Michael MacDonald, de la Nouvelle-Écosse; le sénateur Victor Oh, de l'Ontario; le sénateur Mohamed-Iqbal Ravalia, de Terre-Neuve-et-Labrador; le sénateur David Richards, du Nouveau-Brunswick et le sénateur Yuen Pau Woo, de la Colombie-Britannique.

Bienvenue à tous, chers collègues, ainsi qu'à tous les Canadiens et toutes les Canadiennes qui nous regardent.

[*Français*]

Aujourd'hui, nous tenons une séance hybride. J'aimerais rappeler aux sénateurs et aux témoins qui participent à la réunion par vidéoconférence qu'ils sont priés de garder leur micro éteint en tout temps, à moins que le président leur donne la parole.

Je demanderais aux sénateurs d'utiliser la fonction « lever la main » pour indiquer leur désir d'intervenir. Les sénateurs présents dans la salle de réunion peuvent le signaler directement à la greffière, Mme Lemay, qui est ici.

Si un problème technique survient, particulièrement en ce qui concerne l'interprétation, veuillez le signaler à la présidence ou à la greffière pour que nous puissions le régler rapidement.

Aujourd'hui, nous entamons l'étude spéciale qui nous a été confiée par le Sénat le 24 février dernier, et qui porte sur le service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires mondiales Canada.

[English]

Today for our first hour we have a panel of three witnesses, and we will have a second panel after that.

To begin, I have a couple of preliminary remarks. We are embarking on a very large study here. It will take us some time to complete this. It will involve many witnesses and obviously different perspectives. I want to emphasize that it is not a foreign policy review, in any sense, but it is a look at the foreign service of Canada, whether it is fit for purpose.

Most importantly, the question is: Why does this matter to Canadians? What is in the Canadian interest in terms of our foreign policy, our international trade, our development assistance and the consular assistance we offer to Canadians all over the globe? What has been the impact of various amalgamations? We can look at the Trade Commissioner Service, going back into the further past, and more recently the amalgamation of the Canadian International Development Agency into the department.

How is the management working? What about the culture of the foreign service? How is policy formulation working? What about recruitment? What about the promotional system? What about the workforce, and what about the conditions of foreign service? There has not been a study on that since the McDougall Royal Commission on Conditions of Foreign Service report of 1981.

I would have colleagues keep that all in mind. We'll be diving deep in some areas and less so in others. I'm looking for complete participation by everyone, of course, as we move down this path.

For our first panel, we have with us the president of the Professional Association of Foreign Service Officers, Pamela Isfeld, who is a veteran of many exciting postings in the foreign service. We also have the President of the Canadian Ambassadors Alumni Association, Michael Small, who has been our High Commissioner to Australia and our ambassador to Cuba. He's been the Assistant Deputy Minister of Human Resources, among other things; and Michael and I have the distinction of having joined the foreign service on the same day many years ago. Finally, Daniel Livermore, also a former ambassador. He's the Honorary Senior Fellow, Graduate School of Public and International Affairs at the University of Ottawa. This is a gentleman who served as a mentor to many of us who followed behind him. We're delighted to have such a great group with us. I want to welcome you all and thank you for joining us. Ms. Isfeld, the floor is yours.

[Traduction]

Dans un premier temps, nous recevons trois témoins, puis nous aurons un deuxième groupe de témoins après.

Pour commencer, j'ai deux ou trois commentaires préliminaires à faire. Nous commençons une étude extrêmement vaste, et il nous faudra quand même assez de temps pour la terminer. Nous allons recevoir beaucoup de témoins et, évidemment, entendre divers points de vue. Je tiens à insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un examen de la politique étrangère, pas du tout, mais bien d'un examen du service extérieur canadien, qui a pour but de déterminer s'il est adapté aux objectifs.

Mais la question la plus importante est la suivante : pourquoi est-ce important pour les Canadiens? Quels sont les intérêts du Canada par rapport à notre politique étrangère, notre commerce international, notre aide au développement et l'aide consulaire que nous offrons à tous les Canadiens aux quatre coins du monde? Quelles conséquences ont eu les diverses fusions? Nous pourrions nous pencher sur le Service des délégués commerciaux, sur ce qui est survenu dans le passé, jusqu'à plus récemment, avec l'intégration au ministère de l'Agence canadienne de développement international.

Comment fonctionne le système de gestion? Quelle est la culture du service extérieur? Comment formule-t-on les politiques? Comment se fait le recrutement? Comment fonctionnent les promotions? Qu'en est-il de la main-d'œuvre, et qu'en est-il des conditions dans le service extérieur? Il n'y a pas eu d'étude sur le sujet depuis le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur de Mme McDougall, en 1981.

Je demanderais à mes collègues de bien vouloir garder tout cela à l'esprit. Nous allons creuser profondément certains sujets, et d'autres moins. Je m'attends bien sûr à ce que vous participiez tous et toutes intégralement, jusqu'à la fin.

Nous accueillons notre premier groupe de témoins : la présidente de l'Association professionnelle des agents du Service extérieur, Pamela Isfeld, qui a fait une longue carrière au service extérieur, où elle a eu de nombreuses affectations intéressantes; ensuite, le président de l'Association des anciens ambassadeurs du Canada, Michael Small, qui a été haut-commissaire du Canada en Australie et notre ambassadeur du Canada à Cuba, en plus d'avoir été sous-ministre adjoint des Ressources humaines, entre autres choses — d'ailleurs, M. Small et moi-même avons rejoint le service extérieur le même jour, il y a de nombreuses années —; et enfin, à titre personnel, Daniel Livermore, ancien ambassadeur lui aussi, professionnel en résidence honoraire à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa. M. Livermore a été un mentor pour beaucoup d'entre nous, qui l'ont suivi. Nous sommes très heureux d'accueillir un groupe si extraordinaire. Je veux vous

Pamela Isfeld, President, Professional Association of Foreign Service Officers: Thank you, Mr. Chair. I'm very honoured to give the opening presentation at this first study of the foreign service since the McDougall commission in 1981, which was before I graduated from high school, so I think that we are due.

I'm here in my capacity as the first full-time president of the Professional Association of Foreign Services Officers representing 2,000 members of the FS group. I know that five minutes is not very long, and I understand that the chair is ruthless with time, so I will get right into telling you who the FS group is and what we do. I'm happy to answer questions and I will provide a written brief to the committee after this.

To state the obvious, the defining feature of the foreign service group is foreign service. Although we are not the only group to serve Canada abroad, we are the only one whose terms and conditions of employment explicitly require each and every one of us to rotate between missions abroad and headquarters in Canada, according to the operational needs of the employer.

During our careers, members of the FS group face specific demands, and we also develop specific expertise associated with this condition we call "rotationality." I'm not sure if anyone else uses that word, but that's the word we use to describe this kind of service.

Each of the FS group's five streams perform different functions. The immigration stream is the only one managed by IRCC rather than Global Affairs Canada, and they work to implement Canada's immigration policies. Their work includes helping businesses bring in skilled workers, reuniting families, and assisting people fleeing war and persecution to resettle in Canada. International assistance members support Canada's priorities in areas including sustainable economic growth, global health, and environmental protection; and they assist populations facing natural disasters, conflict and food insecurity.

Trade commissioners work to support Canadian business and international markets by gathering market intelligence, identifying opportunities and facilitating access to decision makers. In addition to managing our embassies and overall operations abroad, our management consular officers help Canadians who are in trouble or caught in emergency situations overseas. If you were a Canadian who needed to get out of Afghanistan this summer, or someone who was caught in the travel restrictions that came about with COVID last year, you

souhaiter la bienvenue à tous, et vous remercier de votre présence. Madame Isfeld, vous avez la parole.

Pamela Isfeld, présidente, Association professionnelle des agents du Service extérieur : Merci, monsieur le président. C'est un très grand honneur pour moi de présenter le tout premier exposé dans le cadre de cette première étude sur le service extérieur depuis la commission McDougall en 1981; je n'avais même pas terminé le secondaire à cette époque, alors je crois qu'il était temps.

Je suis ici en tant que première présidente à temps plein de l'Association professionnelle des agents du Service extérieur, qui représente les 2 000 employés du groupe FS. Je sais que j'ai seulement cinq minutes, et que le président est sans pitié en ce qui concerne le temps, alors je vais tout de suite vous expliquer ce qu'est le groupe FS et ce que nous faisons. Je serai heureuse de répondre à vos questions, et j'enverrai aussi un mémoire par écrit au comité après la réunion.

Commençons par une évidence : la caractéristique essentielle du groupe FS — ou groupe Service extérieur —, c'est le service extérieur. Même si nous ne sommes pas le seul groupe à servir le Canada à l'étranger, nous sommes le seul dont les conditions d'emploi exigent explicitement que chaque employé alterne entre les missions à l'étranger et l'administration centrale au Canada, dépendamment des besoins opérationnels de l'employeur.

Durant leur carrière, les employés du groupe FS doivent répondre à des demandes spécifiques, et nous développons aussi une expertise spécifique, à cause de cette situation de « permutabilité ». Je ne sais pas si d'autres utilisent ce mot, mais c'est ainsi qu'on pourrait décrire ce genre de service.

Chacun des cinq volets du groupe FS remplit des fonctions différentes. Le volet immigration est le seul qui relève d'IRCC plutôt que d'Affaires mondiales Canada, et son travail consiste à mettre en œuvre les politiques du Canada en matière d'immigration; il doit donc aider les entreprises à faire venir des travailleurs qualifiés, réunifier les familles et aider les gens qui fuient la guerre et la persécution à se réinstaller au Canada. Les employés du volet de l'aide internationale soutiennent les priorités du Canada en ce qui concerne, entre autres, la croissance économique durable, la santé mondiale et la protection de l'environnement; ils aident aussi les populations aux prises avec des catastrophes naturelles, des conflits et l'insécurité alimentaire.

Le travail des délégués commerciaux consiste à soutenir les entreprises canadiennes et les marchés internationaux en recueillant des renseignements sur le marché, en cernant les possibilités d'affaires et en facilitant l'accès aux décideurs. En plus de gérer nos ambassades et l'ensemble de nos activités à l'étranger, nos agents-gestionnaires consulaires aident les Canadiens qui ont des ennuis à l'étranger ou qui se trouvent en situation d'urgence. Si vous étiez un Canadien qui devait sortir d'Afghanistan, cet été, ou quelqu'un qui a été surpris par les

were probably helped by a member of our management consular team.

Our foreign policy and diplomacy service, or political stream, represents and advocates for Canada's national interests and values at bilateral missions and multilateral organizations. They establish and maintain networks of influence, negotiate and implement international agreements, and report on and analyze political, security, economic and social developments in order to support operations and sound decision making.

I realize that this may sound a little bit opaque or abstract, so if you have time and you would like to know details of some of the actual work that people have done, I would suggest that you check out our website at pafso.com where we have stories of our foreign service award winners. Those really bring home and highlight some of the work that real people are doing in all of these areas.

Since the McDougall report in 1981, many things have changed, including society's attitude toward diversity in the foreign service. Fifty-three per cent of the FS group are now women, up from less than 25% in 1981, and visible minorities and members of the LGBTQ+ community are now represented at 8% and 10% respectively. However, this increased diversity brings the need to adapt to different needs and requirements in the workforce as well as to address the issues that have been long outstanding.

PAFISO's concerns on behalf of our members fall into a few broad categories. First, health and safety. The COVID-19 pandemic has thrown the difficulties in getting consistent health care abroad into sharp relief, and you will have seen the headlines about incidents abroad, like the things experienced by our members in Havana that have also brought this to our attention.

Security is a major issue. As the world grows more volatile, general and specific threats to Canada's missions and personnel abroad are increasing. We have had career issues, including a long period without recruitment in the last decade that has left serious gaps in the foreign service, especially in the management consular stream. I learned yesterday that they've now been asked to find another 35 management consular officers, or MCOs, to help with the government's program in Ukraine, and they are 100 people short, so they're not sure how they're going to come up with these people.

restrictions de voyage imposées à cause de la COVID, l'année dernière, vous auriez probablement reçu l'aide d'un de nos agents-gestionnaires consulaires.

Notre Service de la politique étrangère et de la diplomatie, le volet de la politique, a pour but de représenter et de défendre les intérêts nationaux du Canada ainsi que ses valeurs dans le cadre de missions bilatérales et auprès des organisations multilatérales. Les membres de ce service établissent et entretiennent des réseaux d'influence, ils négocient des ententes internationales et les mettent en œuvre, et ils produisent des rapports et des analyses sur l'évolution de la situation politique, sécuritaire, économique et sociale afin de soutenir les activités et la prise de décisions éclairées.

Je sais que tout cela peut vous sembler un peu opaque ou abstrait, alors, si vous avez le temps et que vous voulez en apprendre un peu plus sur le travail que ces personnes ont fait, concrètement, je vous recommande de consulter notre site Web, pafso.com, où vous trouverez des articles de nos lauréats du Prix des agents du service extérieur. Ils aident vraiment à comprendre ce que nous faisons, en illustrant le travail accompli par de vraies personnes, dans tous ces domaines.

Depuis le rapport McDougall en 1981, beaucoup de choses ont changé, y compris l'attitude de la société envers la diversité dans le service extérieur. Aujourd'hui, les femmes représentent 53 % du groupe FS, alors qu'elles n'en représentaient pas 25 % en 1981; les minorités visibles et les membres de la communauté LGBTQ+ représentent maintenant 8 % et 10 % respectivement du service. Cependant, avec cette hausse de la diversité, nous devons nous adapter aux exigences et aux besoins divers des effectifs, et aussi régler les problèmes en suspens depuis longtemps.

Les préoccupations de l'APASE à l'égard de nos membres peuvent être regroupées en quelques catégories générales. Premièrement, la santé et la sécurité. La pandémie de COVID-19 a vraiment mis en relief à quel point il peut être difficile d'obtenir des soins de santé de qualité régulière à l'étranger. Vous avez dû aussi voir les gros titres à propos d'incidents survenus à l'étranger, comme ce qui est arrivé à nos membres à La Havane; cela a porté ce problème à notre attention.

La sécurité est un point important. À mesure que l'instabilité augmente, dans le monde, il y a de plus en plus de menaces générales et ciblées pour les missions et le personnel du Canada. Nous avons eu des problèmes relativement aux carrières : au cours des 10 dernières années, nous avons cessé pendant longtemps de recruter, et le service extérieur est maintenant aux prises avec un grave manque de personnel, en particulier dans le volet des gestionnaires consulaires. J'ai appris hier qu'on nous demandait de trouver 35 nouveaux agents-gestionnaires consulaires — des AGC — pour soutenir le programme du

The problems are made worse by a system that does not recognize and manage expertise in the foreign service. Since our careers affect every aspect of our lives —

The Chair: Ms. Isfeld, I'm afraid we're at five minutes.

Ms. Isfeld: Oh no.

The Chair: Yes. I don't see myself as particularly ruthless, but we're going to try to stick to time, and maybe some of the other elements that you have could come out during the question period. I'm sure my colleagues will pick up on that.

Ms. Isfeld: Thank you.

The Chair: We move to the president of the Canadian Ambassadors Alumni Association, Michael Small. You have the floor.

Michael Small, President, Canadian Ambassadors Alumni Association: I'd like to thank this committee for choosing to study the state of Canada's foreign service. It is a subject of permanent interest to the association that I represent, which counts over 300 former Canadian ambassadors, high commissioners and consuls general as its members. We bring, I believe, a long-term perspective to bear on these questions.

You've chosen to study the management of the Canadian foreign service. That's a more specific remit than studying the management of the human resources of Global Affairs Canada. According to its latest report, the department has 12,500 employees worldwide, of whom only about 2,400 belong to the foreign service, meaning they are the employees who move on a regular basis between serving abroad and at home. While they are a minority of employees, they constitute the connective tissue that knits together the department's 175 missions abroad with its headquarters in Ottawa and the wider Government of Canada. The foreign service, of course, comprises two departments, including Immigration, Refugees and Citizenship Canada. You will want to take a look at how that department manages its foreign service component.

The essential definition of a foreign service employee, regardless of rank or classification, is that they are rotational. This means when they are hired, they accept terms and conditions of service that allow the employer to move them anywhere in the world at any time. In practice, they move between jobs on a predictable cycle every two to four years. This is essential to making the foreign service work. Staff have to

gouvernement en Ukraine. Il manque déjà 100 employés, et personne ne sait vraiment comment on va arriver à en trouver des nouveaux.

Les problèmes sont exacerbés par le fait que le système ne reconnaît pas et ne gère pas l'expertise du service extérieur. Puisque nos carrières touchent tous les aspects de notre vie...

Le président : Madame Isfeld, j'ai peur que cela fasse cinq minutes.

Mme Isfeld : Oh, non!

Le président : Oui. Je ne me considère pas particulièrement comme une personne sans pitié, mais nous allons essayer de respecter le temps, et peut-être que vous pourrez dire certaines choses que vous vouliez dire pendant la période de questions. Je suis sûr que mes collègues vous en donneront la chance.

Mme Isfeld : Merci.

Le président : C'est maintenant au tour du président de l'Association des anciens ambassadeurs du Canada, M. Michael Small. Vous avez la parole.

Michael Small, président, Association des anciens ambassadeurs du Canada : J'aimerais remercier le comité d'avoir décidé d'étudier l'état du service extérieur canadien. C'est un sujet d'intérêt permanent pour l'association que je représente, qui compte plus de 300 anciens ambassadeurs du Canada, hauts-commissaires et consuls généraux parmi ses membres. Je crois que nous pouvons offrir une perspective à long terme sur ces questions.

Vous avez décidé d'étudier la gestion du service extérieur canadien. C'est un sujet plus précis que, par exemple, la gestion des ressources humaines d'Affaires mondiales Canada. Selon son dernier rapport, le ministère comptait 12 500 employés dans le monde entier, dont seulement environ 2 400 appartenaient au service extérieur. Ce sont eux qui alternent de façon régulière entre des postes à l'étranger et au Canada et, même s'ils sont minoritaires, ces employés sont les maillons qui relient les 175 missions du ministère à l'étranger avec l'administration centrale à Ottawa et le reste du gouvernement du Canada. Le service extérieur, bien sûr, comprend deux ministères, dont l'un est Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada. Vous devriez vous pencher sur la façon dont ce ministère gère son élément du service extérieur.

La caractéristique essentielle d'un employé du service extérieur, peu importe son rang ou sa classification, c'est la permutabilité. Cela veut dire que, lorsque vous êtes engagé, vous acceptez des conditions d'emploi qui permettent à votre employeur de vous affecter n'importe où dans le monde, à n'importe quel moment. En pratique, les employés alternent d'un poste à un autre selon un cycle prévisible tous les deux à

move around to develop professionally, to share the burden of staffing hardship posts and to keep in touch with Canada.

This also has important organizational consequences. Rotational members of the foreign service are not attached to specific positions. Instead, they are hired and promoted in pools rather than being hired by individual managers to do a specific job. This puts unique responsibilities on the human resources branch of the department to maintain the staffing levels of the service.

Maintaining a rotational workforce requires regular, predictable, Canada-wide hiring processes. It cannot be done stop-start. Failure to do so creates long-term demographic imbalances, leaves managers scrambling to find workarounds, damages the department's image with potential future recruits and leads the foreign service to be less representative of our country as a whole. I'm delighted that Global Affairs has recently started hiring new rotational staff in this way. However, between 2009 and 2019 there was a long dry spell. The department needs to resolve to keep hiring new recruits through thick and thin.

Global Affairs need many kinds of expertise. It currently delivers 56 different programs. The core skill for leading a diplomatic mission is diplomacy, meaning the ability to understand others' points of view while being effective in advocating your own. Developing diplomatic skills is a long game. It requires experience working with different cultures, understanding how international organizations work, studying foreign languages and learning from senior colleagues, mentors, competitors and even adversaries. I believe the department has undervalued diplomatic knowledge and skills in its executives in recent decades in favour of other management competencies. Some deliberate thought is needed on how to develop the next generation of Canadian diplomatic leadership.

Canada has a career foreign service in the sense that most foreign service officers spend the majority — or the entirety — of their careers within it. This has benefits in terms of their collective knowledge of the world, but it reduces the firsthand knowledge of how other Canadian government departments work, especially those that shape Canada's wider international policies. The several thousand non-rotational staff in the department that make their career in Ottawa offset this deficit, but more could be done to make assignments in Canada outside

quatre ans. Cela est essentiel au fonctionnement du service extérieur. Le personnel doit se déplacer pour se perfectionner, professionnellement, pour alléger le fardeau de la dotation des postes difficiles et pour garder le contact avec le Canada.

Cela a aussi des conséquences organisationnelles importantes. Les employés permutables du service extérieur ne sont pas attachés à un poste précis. Plutôt, ils sont engagés et promus dans un bassin, au lieu d'être engagés par un gestionnaire donné pour faire un travail spécifique. Conséquemment, la Direction générale des ressources humaines du ministère a des responsabilités uniques afin de maintenir les niveaux de dotation du service.

Pour maintenir un effectif permutable, il faut des processus d'embauche réguliers, prévisibles et applicables à l'échelle du Canada. Cela ne peut pas se faire sur une base ponctuelle. Si on néglige cela, on se retrouve avec un déséquilibre démographique à long terme, les gestionnaires doivent se débrouiller pour trouver des solutions de rechange, l'image du ministère est ternie pour les futures recrues potentielles, et le service extérieur est moins représentatif du pays dans son ensemble. Je suis très heureux qu'Affaires mondiales ait récemment commencé à embaucher de nouveaux effectifs permutables de cette façon. Mais il y a tout de même eu ce long temps mort entre 2009 et 2019. Le ministère doit être prêt à embaucher de nouveaux employés, bon an mal an.

Affaires mondiales a besoin de beaucoup d'expertises diverses. Le ministère exécute actuellement 56 programmes. La compétence essentielle pour diriger une mission diplomatique est la diplomatie, c'est-à-dire la capacité de comprendre le point de vue d'autrui tout en étant capable de défendre efficacement le sien, mais il faut du temps pour développer ses compétences diplomatiques. Il faut de l'expérience de travail dans différentes cultures; il faut comprendre le fonctionnement des organisations internationales, étudier des langues étrangères et apprendre auprès de ses collègues plus anciens, de ses mentors, de ses concurrents et même de ses adversaires. À mon avis, le ministère a sous-estimé la valeur des connaissances et des compétences diplomatiques pour ses hauts fonctionnaires, au cours des dernières décennies, en misant davantage sur les autres compétences en gestion. Il faudra bien réfléchir à la façon de perfectionner la prochaine génération de leaders de la diplomatie canadienne.

Le service extérieur canadien, c'est une carrière, c'est-à-dire que la plupart des agents du service extérieur passent la majeure partie de leur carrière — sinon toute leur carrière — dans cette organisation. Cela a des avantages du point de vue de leurs connaissances collectives du monde, mais cela veut dire qu'ils n'ont pas autant de connaissances directes sur le fonctionnement des autres ministères canadiens, en particulier ceux qui sont responsables des politiques internationales générales du Canada. Ce manque est compensé par les milliers d'employés non

of Global Affairs headquarters a standard component of any foreign service career.

It follows from what I said about diplomacy that I strongly believe the great majority of appointments of heads of mission should be drawn from the foreign service. Governments of the day will always wish to appoint those they hold in high regard from outside the public service to serve in certain ambassadorial positions. The public profile and communications skills of some of these appointees can be assets in certain posts, for example, witness Michael Wilson in Washington in the early 2000s or Bob Rae at the United Nations today. However, there are unseen costs to having individuals heading diplomatic missions who do not have networks inside the department, who are unfamiliar with the machinery that runs the foreign service and who stay for only one job. Such appointments should be the exception rather than the rule and should be chosen sparingly and strategically.

Developing a cadre of professional heads of mission drawn from career foreign service means the candidate should be eligible to fulfill the most important and challenging jobs in the foreign service. Recent trends are worrying in this regard. I cannot remember another time when such a low percentage of the top jobs in Canada's most senior embassies abroad have been held by career professionals. For example, currently, only three of our eight G7 missions. I do not think this is intentional but the negative effects are cumulative on Canada's cadre of professional heads of mission.

Finally, I call your attention to the underlying Ottawa-centric tendencies in the way the foreign service is managed. Senator Harder, 15 years ago, you pointed out that Canada had the most headquarters-heavy foreign ministry of any G8 country, with 75% of its Canadian staff working in Ottawa. There was a concerted push under your successor to cut positions in headquarters and move them into the field, but after subsequent budget cuts and reorganization, that figure stands today at 81.2%.

A few years ago, the British Foreign Office christened one of their transformation initiatives "more foreign, less office." We've opted for the reverse: less foreign, more office. That mindset needs to change. I'll elaborate in the question period.

permutables du ministère, qui font leur carrière à Ottawa, mais on pourrait quand même en faire davantage pour que les affectations au Canada, à l'extérieur de l'administration centrale d'Affaires mondiales, soient un volet régulier de toute carrière au sein du service extérieur.

Vous comprendrez, d'après ce que j'ai dit à propos de la diplomatie, que je crois fermement que la grande majorité des nominations au poste de chef de mission devraient cibler les membres du service extérieur. Les gouvernements, peu importe qui est au pouvoir, vont toujours vouloir nommer des gens qu'ils estiment, qui viennent de l'extérieur de la fonction publique, à certains postes d'ambassadeur. Parfois, le profil public et les compétences en communication de certaines personnes nommées peuvent être des atouts dans certains postes; je pense, par exemple, à Michael Wilson à Washington au début des années 2000 ou à Bob Rae aux Nations unies aujourd'hui. Cependant, il y a des coûts cachés quand on choisit de nommer à la tête d'une mission diplomatique une personne qui n'a pas de réseaux au sein du ministère, qui ne connaît pas le fonctionnement du service extérieur et qui ne restera pas après ce travail. Ce genre d'affectation devrait être l'exception plutôt que la règle; cela devrait être fait rarement et stratégiquement.

Pour constituer un groupe de chefs de mission professionnels à partir d'employés qui ont fait carrière au service extérieur, il faut que ces candidats soient admissibles à occuper les postes les plus importants et les plus difficiles du service extérieur, mais à cet égard, les dernières tendances sont préoccupantes. Je ne me rappelle pas avoir jamais vu un pourcentage si bas où les postes les plus élevés dans les plus importantes ambassades du Canada à l'étranger étaient occupés par des professionnels de carrière. Par exemple, actuellement, ils sont seulement trois, dans nos huit missions du G7. Je doute que ce soit intentionnel, mais les effets défavorables s'accumulent pour notre groupe de chefs de mission professionnels canadiens.

Enfin, je voudrais attirer votre attention sur les tendances de gestion sous-jacentes, centralisées à Ottawa, du service extérieur. Sénateur Harder, il y a 15 ans, vous avez souligné que le Canada, plus que tout autre pays du G8, concentrait les effectifs de son ministère des Affaires étrangères dans son administration centrale, avec 75 % de ses employés canadiens travaillant à Ottawa. Il y a eu un effort concerté, dirigé par la personne qui vous a succédé, pour couper des postes à l'administration centrale et les rouvrir sur le terrain, mais, depuis les compressions budgétaires et la réorganisation subséquentes, ce taux est maintenant de 81,2 %.

Il y a quelques années, le ministère britannique des Affaires étrangères a baptisé l'une de ses initiatives de transformation « more foreign, less office », c'est-à-dire plus à l'étranger, moins au ministère. Nous avons fait l'inverse : moins à l'étranger, plus

The Chair: Thank you. We will move now to Dr. Daniel Livermore, Honorary Senior Fellow, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa.

Daniel Livermore, Honorary Senior Fellow, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa, as an Individual: Although my remarks today are personal, I'm also representing the Canadian Foreign Service Alumni Forum, a new organization that seeks to speak on behalf of retired members of the Canadian foreign service.

The committee has taken on a timely and important task. It's asking the right question: Are we doing this right? In a highly competitive, conflict-prone international world, the Canadian foreign service needs to meet the challenges of tomorrow.

There are some obvious options. One option is to be the first state to ditch the Westphalian system. We could do the following: drop the Trade Commissioner Service and the consular service, replacing them with websites and 1-800 numbers; cancel our development programs in favour of cheques to organizations that do good work; and close most of our 175 missions, replacing expensive Canadian staff with contracted locals and honorary consuls.

As a second alternative, Global Affairs Canada, or GAC, could get serious about the type of foreign service that a country like Canada needs both now and two decades from now.

A starting point is recognizing that foreign policy is the shared responsibility of many departments that have expertise on issues like immigration, the environment, agriculture, finance, fisheries and forestry, but the foreign service needs a champion, so faute de mieux, it's GAC.

In this committee, there is a tradition of serious people discussing high-strategy issues, but strategy is not GAC's problem. GAC knows why the Ambassador Bridge is important. It knows why NORAD and NATO are crucial to Canadian security.

The problems of the foreign service are at a different level, at the operational level of government. Someone has to own these operational problems, but they are often ignored. Why is that? A colleague who left GAC recently described its situation in the following way: an antiquated bureaucratic system marked by risk averse decision making, limited empowerment to those on the

au ministère. Il faut changer cette mentalité. J'en dirai plus pendant la période de questions.

Le président : Merci. C'est maintenant au tour de M. Daniel Livermore, professionnel en résidence honoraire, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa.

Daniel Livermore, professionnel en résidence honoraire, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, à titre personnel : Même si je témoigne aujourd'hui à titre personnel, je représente également le Forum des anciens du service extérieur canadien, un nouvel organisme dont le but est de parler au nom des employés retraités du service extérieur canadien.

Le moment était venu pour votre comité d'entreprendre une tâche importante, et il pose la bonne question : faisons-nous les choses de la bonne façon? Nous vivons dans un monde international, très compétitif et propice aux conflits, et le service extérieur canadien doit pouvoir relever les défis de demain.

Quelques options sont évidentes. Une option serait d'être le premier État à abandonner le système westphalien. Nous pourrions éliminer le Service des délégués commerciaux et les services consulaires pour les remplacer par des sites Web et des numéros 1-800; nous pourrions éliminer nos programmes de perfectionnement et, à la place, signer des chèques aux organisations qui font du bon travail; et nous pourrions fermer la plupart de nos 175 missions et remplacer un personnel canadien qui coûte cher par des travailleurs locaux à contrat et des consuls honoraires.

Une autre solution serait qu'Affaires mondiales Canada — AMC — commence sérieusement à réfléchir au type de service extérieur dont un pays comme le Canada a besoin présentement et dont il aura besoin dans 20 ans.

Comme point de départ, il faut reconnaître que la politique étrangère est une responsabilité que partagent de nombreux ministères, qui ont une expertise dans divers domaines comme l'immigration, l'environnement, l'agriculture, les finances, les pêches et les forêts, mais, comme le service extérieur a besoin d'un champion, faute de mieux, ce rôle incombe à AMC.

Pour votre comité, c'est une tradition de discuter, entre personnes sérieuses, de questions stratégiques globales, mais la stratégie n'est pas le problème d'AMC. AMC sait pourquoi le pont Ambassador est important. Il sait pourquoi le NORAD et l'OTAN sont essentiels à la sécurité canadienne.

Les problèmes du service extérieur se trouvent à un autre niveau, le niveau opérationnel du gouvernement. Quelqu'un doit rendre des comptes sur ces problèmes opérationnels, mais souvent, on ferme les yeux. Pourquoi? Un collègue qui a quitté AMC a récemment décrit la situation en disant que c'est un système bureaucratique désuet où le processus décisionnel

ground, ineffective and counterproductive human resource policies, and complacency and non-comprehension in senior management.

I'd like to focus on two issues, with a common theme, namely, expertise, which is the single most important, indispensable commodity in any foreign ministry. The first issue pertains to what is called Locally Engaged Staff, or LES, at our missions abroad. LES are people hired as translators, interpreters and program officers. They outnumber Canadians at most missions and constitute about one third of the employees in GAC. They have been treated abysmally. A Canadian embassy was once an excellent place at which to work with good pay by local standards. However, some years ago GAC decided that it would no longer compete at the upper end of the market, and in recent years, our ambition has receded even further. Now, a Canadian embassy is no longer an employer of choice in many locations.

As a result, Canada has lost valued, effective, indispensable LES who are the foundation of local expertise. If you can't attract LES of the highest calibre, your foreign service is in trouble. When the Deputy Minister of Foreign Affairs attends the committee, ask what Canada did to assist the LES in the Canadian Embassy in Kyiv as Canadians moved to safety, or to help the LES of the Canadian Embassy in Kabul.

The second issue is the decline in specialized expertise among foreign service officers. All good foreign ministries focus on expertise along two lines of work. One is geographic, in other words, expertise on Russia or on China, for which the basic requirement is language. The other line is called functional, which is topical knowledge about international security, trade law, nuclear issues, et cetera.

Safeguarding that expertise takes effort. Successful foreign ministries have achieved this by having their geographic and functional experts lead or co-manage the process of recruitment, training, assignments and postings. As the guardians of their streams, they safeguard expertise with an eye to succession planning.

Years ago, GAC decided to try to fit the square peg of the public service staffing system into the round hole of the GAC pool management system. In so doing, the experts were denied their traditional role in co-management of expertise, as the HR staff took over. As a result, GAC lost all control of expertise. The victims have been the aspiring experts of the foreign service.

rejetait les risques, où les gens sur le terrain avaient peu d'autonomie, où les politiques en matière de ressources humaines étaient inefficaces et contreproductives et où la haute direction était complaisante et ne comprenait rien.

J'aimerais insister sur deux problèmes, qui ont un thème commun, à savoir l'expertise, la ressource la plus importante et la plus indispensable de n'importe quel ministère des Affaires étrangères. Le premier problème concerne ce qu'on appelle les employés recrutés sur place — ou ERP — dans nos missions à l'étranger. Les ERP sont des gens qu'on embauche comme traducteurs, interprètes et agents de programme. Dans la plupart des missions, il y a plus d'ERP que d'employés canadiens, et les ERP représentent environ le tiers des employés d'AMC. Cependant, on les traite de façon abominable. Les ambassades canadiennes ont déjà été un excellent endroit où travailler pour obtenir un salaire décent, selon les normes locales. Mais, il y a quelques années, AMC a décidé de ne plus compétitionner dans les échelons supérieurs du marché, et, au cours des dernières années, ses ambitions ont même reculé davantage. Aujourd'hui, les ambassades canadiennes ne sont plus un employeur de choix dans de nombreux pays.

Conséquemment, le Canada a perdu des ERP de valeur, efficaces et indispensables, sur lesquels reposait l'expertise locale. Si vous êtes incapable d'attirer les meilleurs ERP, votre service extérieur a des problèmes. Quand le sous-ministre des Affaires étrangères va témoigner devant votre comité, demandez-lui ce que le Canada fait pour aider les ERP de l'ambassade du Canada à Kiev, pendant que les Canadiens étaient envoyés vers la sécurité, ou alors pour aider les ERP de l'ambassade du Canada à Kaboul.

Le deuxième problème tient à la diminution de l'expertise spécialisée parmi les agents du service extérieur. Tous les bons ministères des Affaires étrangères axent leur expertise sur deux domaines : le premier est géographique, c'est l'expertise sur la Russie ou la Chine, où connaître la langue est une exigence essentielle; et l'autre est fonctionnelle, et c'est les connaissances thématiques touchant la sécurité internationale, le droit du commerce, les enjeux nucléaires, etc.

Il faut des efforts pour protéger cette expertise, et les ministères des Affaires étrangères qui réussissent y sont parvenus parce qu'ils ont demandé à leurs experts géographiques et fonctionnels de diriger ou de gérer conjointement les processus de recrutement, de formation et d'affectation. Puisqu'ils sont les gardiens de leurs propres volets, ils protègent l'expertise tout en planifiant la relève.

Il y a des années, AMC a décidé d'essayer d'appliquer le système de dotation de la fonction publique au système de gestion des bassins d'AMC, même si les deux systèmes étaient incompatibles. En faisant cela, AMC a enlevé aux experts leur rôle habituel dans la gestion de l'expertise, et les RH ont pris le contrôle. En conséquence, AMC ne contrôle plus du tout son

The Chair: Dr. Livermore, I am afraid we're at time. I'm sure we'll pick up on some of your comments in the question period.

[*Translation*]

Before I open the floor to questions, I remind members participating remotely to use the "raise hand" button to be added to the list of questioners, which our clerk will manage.

I also wish to inform members that you will each have a maximum of only four minutes for the first round. This includes questions and answers.

Therefore, to members and witnesses, please be concise. We can always go to a second round if we have time.

[*English*]

Senator Ravalia: Thank you very much to our distinguished panellists. My question is being directed to Mr. Small. I wonder if you would like to comment on the geographical distribution of our foreign service personnel in the context of the ever-shifting global challenges that we face. Do you feel that we may be under-represented in certain jurisdictions, for example, the continent of Africa? If so, do you see a potential resolution to these issues?

Mr. Small: Thank you, senator. I haven't looked at the distribution closely in recent times, so I'm going to work from my historic memory.

One of the reasons why we have a rotational foreign service is precisely to make it easy to shift staff around as governments' priorities change and situations on the ground change. Africa specifically has always been a domain where we've had very strong aid representation because those have been the biggest programs delivered in most of our embassies. There's always a strong case, which has been undervalued, in having trade commissioners assigned there and more political officers to report on governance, human rights and diplomatic issues. That's probably what I would look at, were I in my former seat, in terms of African representation.

At the moment, given the crisis in Eastern Europe, it is very obvious that we will need more people on the ground in our very small mission in Riga, which covers the three Baltic states. I'm sure, however, as we are covering Ukraine, we will want to have

expertise, et les victimes ont été les aspirants experts du service extérieur.

Le président : Monsieur Livermore, j'ai bien peur que le temps soit écoulé. Je suis sûr que nous vous demanderons de terminer vos commentaires pendant la période de questions.

[*Français*]

Avant de laisser la place aux questions, je rappelle aux membres du comité qui participent à la réunion à distance d'utiliser la fonction « lever la main » pour signaler leur désir d'être ajouté à la liste que tient notre greffière.

J'aimerais préciser aux sénateurs qu'ils disposent de quatre minutes maximum chacun pour la première ronde, et que cela comprend à la fois les questions et les réponses.

Je demande donc aux sénateurs et aux témoins d'être concis. Nous pourrions toujours tenir une deuxième ronde si le temps le permet.

[*Traduction*]

Le sénateur Ravalia : Merci beaucoup à nos distingués experts. Ma question s'adresse à M. Small. Je me demandais si vous aimeriez dire quelque chose au sujet de la distribution géographique du personnel du service extérieur, dans le contexte des défis mondiaux, en constante évolution, que nous devons affronter. Avez-vous l'impression que nous sommes peut-être sous-représentés dans certains pays, par exemple, sur le continent africain? Si oui, quelle serait, selon vous, une solution possible à ces problèmes?

M. Small : Merci, monsieur le sénateur. Je n'ai pas examiné récemment la distribution de près, alors je vais devoir me fier à mes souvenirs.

L'une des raisons pour lesquelles nous avons des employés permutables au service extérieur, c'est justement parce qu'il est facile ainsi de déplacer le personnel en fonction des priorités changeantes des gouvernements et de l'évolution de la situation sur le terrain. En Afrique, en particulier, nous avons toujours eu une très forte présence pour fournir de l'aide, étant donné que ce sont les programmes les plus vastes qu'ont exécutés la plupart de nos ambassades. Il y a toujours des arguments convaincants, même si on n'y a pas suffisamment porté attention, selon lesquels il faudrait affecter là-bas des délégués commerciaux et plus d'agents politiques pour produire des rapports sur la gouvernance, sur les droits de la personne et sur les questions diplomatiques. C'est probablement de ce côté-là que je creuserais, si j'étais à mon ancien poste, en ce qui concerne la présence en Afrique.

Pour l'instant, compte tenu de la crise en Europe de l'Est, il est très évident que nous avons besoin de plus de gens sur le terrain, à notre toute petite mission de Riga, qui couvre les trois États baltes. Mais je suis sûr, puisque nous avons une présence en

more people in the field and not just in capitals, to deal with refugee outflows and the manifest ramifications of that.

We will want to build up more expertise than we have been able to in recent years, especially in the languages of eastern Europe. Those are top-of-mind issues for me.

Senator Ravalia: Thank you very much. My follow-up is for Dr. Livermore.

In the context of the rotational nature of the service, do you feel we provide sufficient health supports to our personnel who are posted overseas, particularly from the perspective of psychological and medical issues and in light of the recent COVID crisis that we've all faced? Have Canadians abroad felt a sense of vulnerability in the care which they receive? Thank you.

Mr. Livermore: Thank you, senator. I think this is a difficult question to answer because the track record is not 100% clear.

In recent years, the department, I think, has done a pretty good job of trying to upgrade its responsive capacity to new developments, but the plain fact is that the foreign service is very thin on the ground, which means if you decide to remove one person or one family from a post because of COVID or because of another type of problem, you basically emaciate the capacity of that post to function. You have to re-establish things very quickly.

The plain fact is that the foreign service isn't strong enough to function under those conditions. We need a much more resilient foreign service, much more flexible, with a surge capacity of personnel able to cope with these problems, and we don't have it. We've lost that surge capacity.

Senator Ravalia: Thank you.

Senator MacDonald: I have a question directed first to Ms. Isfeld, but the second part of the question I invite everybody to respond.

Ms. Isfeld, two years ago, when you became president of the Professional Association of Foreign Service Officers, you spoke about a risk-averse culture at the Department of Foreign Affairs. You said:

Many senior managers got ahead at a time when it was safest to be process-oriented and not rock the boat, and are still reluctant to take risks, even when the rewards could be profound.

Ukraine, que nous allons vouloir davantage de personnes sur le terrain et pas seulement dans les capitales, pour composer avec le flux de réfugiés qui quittent le pays et les répercussions évidentes que cela va avoir.

Nous allons vouloir renforcer davantage notre expertise, au-delà de ce que nous avons pu faire au cours des dernières années, en particulier en ce qui concerne les langues d'Europe de l'Est. Voilà les dossiers prioritaires, à mon avis.

Le sénateur Ravalia : Merci beaucoup. J'ai une question complémentaire pour M. Livermore.

Compte tenu de la nature permutable du service, croyez-vous que nous fournissons suffisamment de soutiens en matière de santé à notre personnel affecté à l'étranger, en particulier pour les problèmes psychologiques et médicaux, et vu la récente pandémie de COVID, que nous avons tous vécue? Les Canadiens à l'étranger se sentent-ils vulnérables, par rapport aux soins qu'ils ont reçus? Merci.

M. Livermore : Merci, monsieur le sénateur. Je crois qu'il est difficile de répondre à cette question, étant donné que le bilan n'est pas 100 % clair.

Ces dernières années, le ministère a fait je crois un assez bon travail pour mettre à niveau sa capacité d'intervention face aux nouveaux développements, mais le fait est que, tout simplement, il y a très peu d'employés du service extérieur sur le terrain, ce qui veut dire que, si vous retirez une personne ou une famille de son poste à cause de la COVID ou d'un autre genre de problème, vous épuisez, essentiellement, la capacité de fonctionnement de ce poste. Vous devez rétablir les choses très rapidement.

Le fait est que, tout simplement, le service extérieur n'est pas suffisamment robuste pour fonctionner dans de telles conditions. Nous avons besoin d'un service extérieur beaucoup plus solide et beaucoup plus flexible, disposant d'une capacité d'appoint en personnel compétent pour compenser ces problèmes, et nous ne l'avons pas. Nous avons perdu cette capacité d'appoint.

Le sénateur Ravalia : Merci.

Le sénateur MacDonald : Ma question s'adresse d'abord à Mme Isfeld, mais la deuxième partie est ouverte à tous.

Madame Isfeld, il y a deux ans, quand vous êtes devenue présidente de l'Association professionnelle des agents du service extérieur, vous avez parlé de la culture d'aversion au risque du ministère des Affaires étrangères. Vous avez dit :

Beaucoup de hauts dirigeants ont été promus à une époque où ce qui était le plus sécuritaire, c'était de miser sur les processus et de ne pas faire trop de vagues, et ils continuent d'éviter de prendre des risques, même lorsqu'il y a énormément à gagner.

You said you were planning to apply pressure to change that. How successful have you been in that regard? My question to all of you is: Can you describe how the risk-averse culture most manifests itself? And what are the implications for Canadian foreign policy?

Ms. Isfeld: Thank you very much for that question. We do still see problems with senior management being fairly risk-averse and also very crisis-oriented. There is not much incentive for advance planning. As my colleague Dr. Livermore mentioned about health care, we don't have very much surge capacity. We're not able, as a department, as a culture, to look very far ahead, to make decisions and to plan to take risks.

In the last two years especially, the department and its senior management have been forced to become even more flexible and to take risks that they didn't necessarily want to take. I don't know that I could take credit for that in my role as the full-time president. Some of that is circumstances related to COVID and to other things that have just happened.

All of these forces are combining to make the Global Affairs in particular, and IRCC as well, take a look at how the system functions as a whole and how that affects the way that we can be managed in the foreign service in particular.

One of the complaints that the FS group has had going back to the commission in 1981 was that we hire very smart people with a lot of skills and capacities, and then we don't always give them very much scope to act and make decisions on the ground. We have very high approval requirements. We have cumbersome processes. These are some of the things that we would like to see changed and that we think would make the foreign service a lot more effective.

The Chair: We have a minute left, so time for Mr. Small and Dr. Livermore to offer quick comments.

Mr. Small: That is a very common critique. I think it's true across the public service as a whole. I would look at some public-service-wide trends, in terms of the increasing accountabilities, year after year, placed on senior managers and the centralizing tendency that I referred to in my remarks. It means that the people who are hired for initiative feel less inclined to take it. We have a media culture which punishes people if they appear to step out of line, almost instantly, although diplomats are now very much encouraged to use social media. These are contributing factors.

Vous avez dit que vous vous prépariez à exercer des pressions pour changer cela. Quels résultats avez-vous obtenus, de ce côté-là? Et ma question qui s'adresse à vous tous : pouvez-vous décrire la façon dont cette culture d'aversion au risque se manifeste, surtout, et quelles en sont les conséquences pour la politique étrangère canadienne?

Mme Isfeld : Merci beaucoup de poser cette question. Nous continuons de voir des problèmes, parce que la haute direction continue d'éviter la plupart des risques, et aussi parce qu'elle est axée sur la gestion des crises. Il n'y a pas vraiment d'incitatifs à la planification. Comme l'a dit mon collègue, M. Livermore, à propos des soins de santé, nous n'avons pas une grande capacité d'appoint. Nous sommes incapables, en tant que ministère ou en tant que culture, de regarder très loin dans l'avenir, de prendre des décisions et de nous préparer à prendre des risques.

Au cours des deux dernières années en particulier, le ministère et la haute direction ont été forcés d'être encore plus flexibles et de prendre des risques qu'ils ne voulaient pas nécessairement prendre. Je ne sais pas si je peux m'en attribuer le mérite, en tant que présidente à temps plein, parce que c'est en partie dû aux circonstances de la COVID et à d'autres choses qui sont simplement survenues.

Toutes ces forces combinées font qu'Affaires mondiales en particulier, et IRCC aussi, doivent revoir le fonctionnement du système dans son ensemble et aussi son incidence sur la gestion du service extérieur en particulier.

L'une des plaintes que le groupe FS avait déjà à l'époque de la commission, en 1981, c'était que nous embauchons des gens très intelligents, avec beaucoup de compétences et d'aptitudes, mais que nous ne leur donnons pas ensuite beaucoup de latitude pour agir et prendre des décisions sur le terrain. Nous avons des exigences d'approbation très élevées. Les processus encombrants sont fastidieux. Ce sont des choses parmi d'autres que nous aimerions voir changer, et nous croyons que cela pourrait rendre le service extérieur beaucoup plus efficace.

Le président : Il nous reste une minute, donc assez de temps pour que M. Small et M. Livermore puissent formuler rapidement des commentaires.

M. Small : C'est une critique très répandue. Je crois que cela s'applique à l'ensemble de la fonction publique. J'examinerais certaines des tendances à l'échelle de la fonction publique, par rapport au fait que la reddition de comptes est de plus en plus lourde, pour la haute direction, année après année, et aussi par rapport à la tendance à la centralisation, dont j'ai parlé dans mon exposé. En d'autres mots, les gens qu'on embauche pour prendre des initiatives sont moins portés à en prendre. Notre culture médiatique punit les gens qui ont l'air de vouloir sortir du rang, presque instantanément, et ce, même si on encourage beaucoup

The Chair: Dr. Livermore, you have 30 seconds.

Mr. Livermore: I'll try to be brief. I have one major point. You hire young experts who are extremely good. You then suffocate those experts with the senior management complement — which is extremely weighty, and I would recommend that senators take a look at the size of that complement — who then remove all signs of expertise as notes go up to the minister. If the minister gets stuff that doesn't look very expert, there is a reason for it.

Senator Woo: Thank you to the witnesses for getting us off to a good start on this study.

My first question is an opportunity for Dr. Livermore to finish his remarks. In particular, if he could clarify his opening comments about essentially demolishing the Trade Commissioner Service and international development complement overseas. Was that ironic? I didn't quite understand what you were trying to get at there. This is an opportunity for you to clarify.

Mr. Livermore: What I am suggesting is that we are already well on the road to eliminating the development stream and the consular service because we're trying to introduce the idea that 1-800 numbers and cheque writing are the equivalent in terms of efficiency and effectiveness, which, of course, they are absolutely not.

So it is intended as an ironic comment, but it is also a remarkable road that the department has taken in some respects, which the committee may want to take a look at. We should be looking at development expertise and how that is used and how it can be effectively employed by the department. We should be looking at consular services and whether they are effectively employed on the ground. I think it's extremely good for the consular services to use 1-800 numbers in some circumstances. Maybe even up to 80% of consular cases can be solved that way. But that is no answer to the Canadian Foreign Service of the future.

Senator Woo: Thank you. That is very helpful.

Mr. Small, it's nice to see you again. Could you help me understand a bit more what the pool management system is and why it is so important for our Foreign Service? If Dr. Livermore wanted to add to the discussion, we would welcome his comments.

les diplomates à utiliser les médias sociaux, aujourd'hui. Ces facteurs contribuent.

Le président : Monsieur Livermore, vous avez 30 secondes.

M. Livermore : J'essaierai d'être bref. J'ai un point principal : vous engagez de jeunes experts, très compétents. Ensuite, ces experts sont suffoqués par l'appareil de la haute direction — qui est extrêmement lourd, et je recommanderais aux sénateurs de jeter un œil à la quantité de cadres supérieurs —, et toutes les traces d'expertise sont éliminées par la haute direction, dans les notes qui sont envoyées au ministre. Il y a une raison pour laquelle ce qui se rend au ministre n'a pas l'air d'avoir été rédigé par un expert.

Le sénateur Woo : Merci aux témoins; c'est un bon départ pour notre étude.

Pour ma première question, je vais donner l'occasion à M. Livermore de terminer son exposé. En particulier, je lui demanderais de préciser ses commentaires préliminaires quand il disait, essentiellement, qu'il fallait éliminer le Service des délégués commerciaux et l'équipe du développement international à l'étranger. Était-ce de l'ironie? Je n'ai pas vraiment compris où vous vouliez en venir. Je veux donc vous permettre de clarifier.

M. Livermore : Ce que je laissais entendre, c'est que nous sommes déjà en voie d'éliminer le volet de développement et le service consulaire, parce que nous voulons pousser l'idée que des numéros 1-800 et des chèques, c'est tout aussi efficace et efficace, même si, bien sûr, ce ne l'est absolument pas.

Donc, c'était effectivement un commentaire ironique, mais ce qui est remarquable, c'est que c'est ce que le ministère est en train de faire, à certains égards, et peut-être que le comité devrait se pencher là-dessus. On devrait examiner l'expertise en matière de développement, la façon dont elle est utilisée et comment le ministère pourrait en tirer efficacement parti. On devrait examiner les services consulaires et déterminer s'ils sont utilisés efficacement sur le terrain. Je crois que c'est une très bonne chose que les services consulaires utilisent des numéros 1-800, dans certaines circonstances. Peut-être même que jusqu'à 80 % des dossiers consulaires pourraient être réglés de cette façon, mais ce n'est pas la solution pour le service extérieur canadien de l'avenir.

Le sénateur Woo : Merci, c'était très utile.

Monsieur Small, je suis heureux de vous revoir. Pouvez-vous m'aider à comprendre un peu plus ce qu'est le système de gestion des bassins et dire pourquoi il est si important pour notre service extérieur? Si M. Livermore veut ajouter quelque chose à la discussion, ses commentaires seraient les bienvenus.

Mr. Small: This is a technical human resources issue, but it is extremely important because it has extensive consequences for the way the Foreign Service is managed.

People are hired as foreign service officer level 1 or 2. They are not hired for specific jobs. So you're not hiring somebody to be the counsellor in the Canadian embassy in Washington and their job is permanently attached there and, by extension, they would have a right to remain in Washington indefinitely — the same way you would hire, let's say, a technical expert in your headquarters in Ottawa. They are hired as a pool under conditions where they can be moved around. That enables the flexibility and rotation that is essential for the Foreign Service to work and to respond to different needs and pressures.

It also means that individual managers, if they have a vacancy, can't hire a rotational foreign service officer. If I'm a director in Ottawa and I don't have a Ukraine desk officer, I cannot go out and hire a new foreign service officer to do that. That belongs to the Foreign Service. It requires a centralized function to keep the staffing levels up and it means you have to plan in a long-term and consistent manner to keep your staffing levels up — which, as I pointed out, has not been fully done. The illustration that Ms. Isfeld gave about the management consular officers is a clear example of that.

Senator Woo: Are you suggesting that this pool management system is now being undermined? That's the impression I got. Dr. Livermore?

Mr. Livermore: Pool management has been made meaningless by the attempt to mix two different systems that simply don't match.

Let me give an example of building expertise on Russia. If you want Russia expertise, basically you have to train Russia experts in language every single year. You need to have postings in Moscow at the junior level. You have to bring those people back to Moscow, or perhaps neighbouring countries, over the course of their career so that at some point when you are looking for the number two in Moscow, perhaps the ambassador, you have a whole bevy of people who speak Russian and who know the country and the issues around it. We haven't done that for years.

Senator Richards: Thank you to our witnesses and guests. I have two quick questions for anyone who is willing to answer.

Have we discovered the cause of the Havana syndrome? Was it a malicious malware attack? How many people were affected, and what has been done to offset this?

M. Small : C'est un aspect technique des ressources humaines, mais c'est un aspect extrêmement important, parce qu'il a d'énormes conséquences sur la gestion du service extérieur.

On engage des gens en tant qu'agents du service extérieur de niveau 1 ou 2. Ces gens ne sont pas embauchés pour un poste précis. Donc, vous n'embauchez personne pour être conseiller à l'ambassade du Canada à Washington; personne n'est affecté là-bas de façon permanente, parce que cela permettrait à la personne, par extension, de rester à Washington indéfiniment... C'est comme si vous embauchiez, par exemple, un expert technique pour votre administration centrale à Ottawa. Donc, on engage un bassin de gens, et la condition est que ces employés sont permutables. Cela assure la flexibilité et la permutabilité, essentielles au bon fonctionnement du service extérieur et lui permettent de réagir aux pressions et aux besoins divers.

Cela veut aussi dire qu'un gestionnaire qui doit combler un poste vacant ne peut pas simplement embaucher un agent permutable du service extérieur. Disons que je suis un directeur à Ottawa et qu'il me manque un chargé de dossier en Ukraine; je ne peux pas simplement aller embaucher un nouvel agent du service extérieur pour ce poste. Cela relève du service extérieur. Il faut une fonction centralisée pour maintenir des niveaux de dotation élevés, et cela suppose une planification à long terme et uniforme, pour maintenir un niveau élevé de dotation. Et comme je l'ai dit, cela n'a pas vraiment été fait. Le portrait que Mme Isfeld a brossé des agents-gestionnaires consulaires en est un bon exemple.

Le sénateur Woo : Êtes-vous en train de dire qu'on essaie d'affaiblir ce système de gestion des bassins? C'est ce que j'ai compris. Qu'en dites-vous, monsieur Livermore?

M. Livermore : La gestion des bassins est devenue inutile, parce qu'on a essayé de combiner deux systèmes tout bonnement incompatibles.

Je vais vous donner un exemple sur le développement de l'expertise sur la Russie. Si vous voulez de l'expertise sur la Russie, vous devez essentiellement former, chaque année, des experts en langue russe. Vous avez besoin d'affectations de niveau subalterne à Moscou. Vous devez renvoyer ces gens à Moscou, ou peut-être dans des pays voisins, durant leur carrière, pour que, quand vous allez avoir besoin d'un second à Moscou, peut-être d'un ambassadeur, vous avez tout un bassin de personnes qui parlent russe et qui connaissent le pays et ses enjeux. Nous n'avons pas fait cela depuis des années.

Le sénateur Richards : Merci aux témoins et à nos invités. J'ai deux petites questions, pour quiconque veut répondre.

Avons-nous découvert la cause du syndrome de La Havane? Était-ce une attaque par logiciel malveillant? Combien de gens ont été touchés, et quelles mesures compensatoires ont été prises?

Ms. Isfeld: Thank you for the question. From the latest numbers, we understand that about 17 people were affected by what we call the Havana syndrome. Fourteen of those are PAFSO members, and the others are from other occupational groups. There is an ongoing investigation that has not yet reached any conclusions about what the cause may be. There are various theories and scientific explanations. It is complicated because of the political situation involving Canada-Cuba and Cuba-U.S. relations and so on, but there is no conclusion.

This has highlighted for us the problem of health support to our members and others in the Foreign Service. One of the things that happened when people came home was that after a certain period, they were basically told to go to their own doctors when they came back. Given that a lot of them had been overseas for years, some of them didn't even have a family doctor, let alone a doctor capable of dealing with something like this. The department has since offered more support to people and now has more capacity internally to advise people on those kinds of issues. From our perspective, as the union representing the workers, this is a major issue and the major thing that comes out of the Havana syndrome. I will let others add to this.

Senator Richards: Thank you for that answer. It's an ongoing struggle, isn't it?

I'm the first to agree that diversity in all levels of government is needed, but how does diversity cohabitate with the level of excellence in today's Foreign Service? I'll put that question to anyone.

Mr. Small: I think it advances it. It is extremely important that we not only have a Foreign Service that represents Canada in all respects — geographically in different regions of the country, as well as all other kinds of diversity, including LGBTQ and different cultures.

The Foreign Service is a very attractive employer. We are an employer of choice, particularly for new and second-generation Canadians. That strengthens our Foreign Service — not just in terms of countries where they might have personal ties and languages but by demonstrating that we are a multicultural country and have people of different backgrounds going to serve elsewhere. I'm a big supporter of it and I think the Foreign Service has only benefited from it.

Senator Coyle: Thank you so much to all our speakers today. I have been interacting with the Foreign Service for decades now and was offered a position back in the Dark Ages, in 1984, when I finished my graduate degree, to join what was then CIDA. I

Mme Isfeld : Merci de la question. D'après les derniers chiffres, nous savons qu'environ 17 personnes ont été touchées par ce qu'on appelle le syndrome de La Havane. Quatorze étaient des membres de l'APASE, et les autres appartenaient à d'autres groupes professionnels. Une enquête est en cours, mais aucune conclusion n'a été tirée sur une cause possible. Il y a diverses théories et explications scientifiques, mais les choses sont compliquées à cause de la situation politique, vu les relations entre le Canada et Cuba, entre Cuba et les États-Unis, et cetera, mais nous n'avons pas de conclusion.

Cela a mis en relief pour nous le problème du soutien en santé pour nos membres et pour les autres employés du service extérieur. Ce qui est arrivé, entre autres, c'est que quand les gens sont rentrés chez eux, on leur a essentiellement dit après un certain temps d'aller voir leur médecin quand ils rentraient. Puisque beaucoup d'entre eux étaient à l'étranger depuis des années, certains n'avaient même pas de médecin de famille, encore moins un médecin capable de traiter quelque chose comme cela. Depuis, le ministère a offert plus de soutien aux gens et s'est doté d'une plus grande capacité interne pour conseiller les gens qui ont ce genre de problèmes. De notre point de vue de syndicat représentant les travailleurs, il s'agit d'un problème majeur, et la chose la plus importante qui est arrivée à cause du syndrome de La Havane. Je vais laisser les autres en dire plus.

Le sénateur Richards : Merci de la réponse. C'est un combat constant, n'est-ce pas?

Je suis le premier à être d'accord que la diversité à tous les échelons du gouvernement est nécessaire, mais comment la diversité peut-elle coexister avec le niveau d'excellence du service extérieur canadien d'aujourd'hui? Je pose cette question à tout le monde.

M. Small : Je pense que cela la fait avancer. Il est extrêmement important que nous ayons non seulement un service extérieur canadien qui représente le Canada à tous les égards, géographiquement, dans les différentes régions du pays, mais également les autres formes de la diversité, y compris la communauté LGBTQ et les différentes cultures.

Le service extérieur est un employeur très attrayant. Nous sommes un employeur de choix, en particulier pour les néo-Canadiens et les Canadiens de deuxième génération. Cela renforce notre service extérieur, pas seulement pour ce qui est des pays où les employés peuvent avoir des liens personnels et connaître des langues, mais en montrant que nous sommes un pays multiculturel et que nous avons des personnes de différentes origines qui vont servir ailleurs. J'en suis un fervent défenseur, et je pense que le service extérieur n'en a tiré que des avantages.

La sénatrice Coyle : Merci beaucoup à tous nos intervenants d'aujourd'hui. Je suis en contact avec le service extérieur depuis maintenant des décennies et on m'a déjà offert un poste, à l'âge des ténèbres, en 1984, quand j'ai obtenu mon diplôme, pour me

didn't do that. A lot of what you are saying is resonating with me.

Dr. Livermore, my first question is for you. As you are looking at expertise for the Foreign Service, what do you see that remains constant in terms of what we need? You spoke about the geographic and functional areas. What do you see remaining constant and what do you see changing, particularly as we look to the future and as we recruit and train Foreign Service personnel?

Mr. Livermore: We have done a good job over the years of recruiting people with initiative and certain skills. We have looked for linguistic capacity, and there is abundant linguistic capacity in Canada thanks to the diversity of our population. We have also trained a lot of people in languages, but that training has fallen off in recent years because of problems in terms of the cost of language schools. I think that you still need the basic streams of linguistic expertise. You need Russian, Arabic, Japanese, Korean, Mandarin, et cetera, and you need them in quantity. That's where we have fallen off in expertise.

We have plenty of opportunities to do that. I recall early in my career being offered a posting in Moscow but being told I wouldn't get language training before I went, and I decided to turn that occasion down.

If we fall down on this kind of expertise training, then we do the foreign service damage over the long haul. Pool management makes it very flexible and easy to adjust quickly. We can do so very easily if we have the right systems in place. Thanks.

Senator Coyle: Thank you very much, Dr. Livermore.

I have a question for Mr. Small. You spoke about the issue of heads of mission who are not career diplomats and the issues that raises. That's a fact of life. What do we do about that? How would you suggest those individuals are better prepared? How are they better integrated? How does the bureaucracy and that person come together in ways that are more optimal for the functioning of this important role?

Mr. Small: Thank you, senator. It is a fact of life. It is also a fact of choice. My key point is government should be strategic and selective in terms of where the missions are headed by people from outside the public service because there are invisible costs, which I tried to allude to in terms of the operational efficiency.

joindre à ce qui était alors l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI. Je ne l'ai pas fait. Une grande partie de ce que vous dites m'interpelle.

Monsieur Livermore, ma première question s'adresse à vous. Si vous pensez à l'expertise du service extérieur, selon vous, qu'est-ce qui reste constant du côté des besoins? Vous avez parlé des aspects géographiques et fonctionnels. Selon vous, qu'est-ce qui reste constant et qu'est-ce qui change, en particulier en ce qui concerne l'avenir, le recrutement et la formation du personnel du service extérieur?

M. Livermore : Nous avons fait un bon travail au fil des années en recrutant des personnes ayant le sens de l'initiative et certaines compétences. Nous étions à la recherche de capacités linguistiques, et elles sont abondantes au Canada grâce à la diversité de notre population. Nous avons également offert une formation linguistique à de nombreuses personnes, mais cette formation a disparu ces dernières années en raison des problèmes liés au coût des écoles de langues. Je pense qu'on a toujours besoin des volets de base de l'expertise linguistique. On a besoin du russe, de l'arabe, du japonais, du coréen, du mandarin, et cetera. Et on en a besoin en quantité. C'est là que nous avons perdu notre expertise.

Nous avons de nombreuses possibilités de le faire. Je me rappelle, au début de ma carrière, qu'on m'a offert un poste à Moscou en me disant que je ne suivrais pas de formation linguistique avant d'y aller, et j'ai décidé de refuser cette affectation.

Si nous n'assurons pas ce type de formation, nous nuisons au service extérieur à long terme. La gestion des bassins rend cela très flexible et facile à adapter rapidement. Nous pouvons le faire très facilement si nous mettons les bons systèmes en place. Merci.

La sénatrice Coyle : Merci beaucoup, monsieur Livermore.

J'ai une question pour M. Small. Vous avez parlé des chefs de mission qui ne sont pas des diplomates de carrière et des problèmes que cela soulève. C'est une réalité. Que faisons-nous à ce sujet? Selon vous, comment ces personnes peuvent-elles être mieux préparées? Comment sont-elles mieux intégrées? Comment la bureaucratie et cette personne peuvent-elles s'entendre de manière plus optimale pour assurer le fonctionnement de ce rôle important?

M. Small : Merci, madame la sénatrice. C'est une réalité. C'est également un choix. Ce que je dis, principalement, c'est que le gouvernement doit agir de façon stratégique et sélective quand il s'agit des missions dirigées par des personnes de l'extérieur de la fonction publique, car il y a des coûts invisibles, auxquels j'ai essayé de faire allusion en parlant de l'efficacité opérationnelle.

Our biggest embassies abroad, notably in London, Paris, Washington, have always been staffed with a career deputy head of mission position. Frequently those people have been ambassadors before and are very well equipped to support someone from outside the public service coming in, but that is not true of even the very next tier, or even other G8 missions. Those costs become more evident the more widely you put people from outside the public service into smaller missions. That's a response, but it's also costly in terms of departmental resources.

More importantly, I would emphasize the cost in terms of the long-term career development. Being ambassador to France is the apex of somebody's career, or High Commissioner in London. If nobody in your career foreign service ever gets a shot at that, it has an effect. Currently, our single most important job — in Washington — is held by a career diplomat, and that was very heartening, but that's the first time in 16 years that has happened.

The Chair: Thank you, Mr. Small.

[Translation]

Senator Gerba: Thank you to our witnesses. My question is for Ms. Isfeld.

Some time ago, the Privy Council Office issued a call to action to address systemic racism and to foster greater representation of diverse communities, particularly African Canadian and Indigenous communities.

Following the call to action, GAC announced that it had taken steps to, among other things, increase the number of Black and Indigenous employees working in the executive branch.

Have you seen any meaningful changes as a result of the actions announced by GAC? If so, do you feel they are sufficient? Thank you.

[English]

Ms. Isfeld: We have seen some changes in the last couple of years. At Global Affairs Canada, they have started an anti-racism secretariat that is working to increase opportunities for Black officers, in particular, and members of visible minority groups. We have seen there have been some efforts, some promotions that have been targeted particularly to members of those groups.

I'm not sure that I have seen anyone actually appointed yet from those competitions, but we are definitely seeing changes in the approach to staffing and recognition of the fact that there is value in having diversity in senior management, and in all of our ranks as well, since we are not only supposed to be overseas representing, telling our headquarters and our system about what

Nos plus grandes ambassades à l'étranger, notamment à Londres, à Paris, à Washington, ont toujours été dirigées par des chefs de mission adjoints de carrière. Souvent, ces personnes étaient auparavant des ambassadeurs et sont très bien préparées pour soutenir quelqu'un qui arrive et qui ne fait pas partie de la fonction publique, mais cela n'est plus vrai dès le niveau suivant, ou même dans les autres missions du G8. Ces coûts deviennent de plus en plus évidents à mesure que l'on confie les missions plus petites à des personnes qui ne font pas partie de la fonction publique. C'est une réponse, mais c'est également coûteux pour ce qui est des ressources ministérielles.

Plus important encore, je soulignerais le coût du perfectionnement professionnel à long terme. Être ambassadeur en France ou haut-commissaire à Londres, c'est l'apogée d'une carrière. Si personne faisant carrière au service extérieur n'a jamais l'occasion d'y prétendre, cela a un effet. Actuellement, notre poste le plus important — à Washington — est occupé par une diplomate de carrière, et c'était très encourageant, mais c'est la première fois en 16 ans que ça arrive.

Le président : Merci, monsieur Small.

[Français]

La sénatrice Gerba : Merci à nos témoins. Ma question s'adresse à Mme Isfeld.

Il y a quelque temps, le Bureau du Conseil privé a formulé un appel à l'action en vue de lutter contre le racisme systémique et de favoriser une meilleure représentativité des différentes communautés, en particulier les communautés afrocanadiennes et autochtones.

Dans la foulée de cet appel, AMC a annoncé avoir pris des mesures en vue notamment d'augmenter le nombre d'employés noirs et autochtones qui travaillent à l'exécutif.

Avez-vous observé des changements concrets à la suite des mesures annoncées par AMC? Si oui, pensez-vous qu'elles sont suffisantes? Merci.

[Traduction]

Mme Isfeld : Ces deux ou trois dernières années, nous avons vu des changements. À Affaires mondiales Canada, ils ont mis sur pied un secrétariat antiracisme qui travaille pour augmenter les possibilités pour les agents noirs, en particulier, et les membres des minorités visibles. Nous avons constaté qu'il y a eu quelques efforts, quelques promotions ciblant particulièrement les membres de ces groupes.

Je ne suis pas certaine d'avoir vu quelqu'un être nommé dans le cadre de ces concours, mais nous constatons sans l'ombre d'un doute des changements dans l'approche de la dotation en personnel et la reconnaissance de la valeur de la diversité dans la haute direction, ainsi que dans tous nos rangs également, car nous ne sommes pas seulement censés représenter à l'étranger et

is going on in our countries. We are also supposed to be representing Canada and the faces of Canada to those other places, and there is definitely a value in that and in bringing different perspectives.

I think it will take some time, but I do think there is a serious effort to make change in Global Affairs Canada in particular, and at IRCC as well.

Mr. Small: Very briefly, my own experience is 10 years ago when I was head of human resources. The department was overhiring, had a strong representation of people considered visible minorities, but if you looked inside that group, you did not find a completely representative balance. Certainly, employees of Black or African heritage were under-represented within the department's hiring. Current efforts, as Ms. Isfeld described, are welcome to make more deliberate efforts to try and recruit and encourage people from those backgrounds to join the foreign service. The foreign service overall, including at the head of mission level, is doing a good job in representing the diversity of our country, but it's a long-term process to grow those people, and you have to start at the bottom by recruiting them.

Senator Oh: Thank you, witnesses. My question could be for anyone.

Ms. Isfeld, two years ago when you became President of the Professional Association of Foreign Service Officers, you noted your concern about the lack of recruitment and renewal in the system. How is that issue being addressed today? Has there been any improvement so far?

Ms. Isfeld: Thank you, senator. Yes, there has been. We do have to recognize that Global Affairs Canada has taken on the concerns. Concerns were raised in an audit of the staffing system a few years ago, and Global Affairs Canada has looked at its recruitment. Since 2019, there have been two recruitments at the entry level for Global Affairs FS1 and associated promotion exercises up the chain to repopulate those groups.

They seem to be on a system where they are doing a recruitment exercise and a competition every two years, which makes sense. I think all we can hope is that they continue that because they are needing to staff. After about a 10-year gap, especially at the entry level, that has left some cracks in the system, and they need to replenish those groups and rebuild their capacity. However, it is happening, and I think the issue is recognized at both GAC and at IRCC.

informer notre siège et notre système de ce qui se passe dans nos pays. Nous sommes également censés représenter dans ces autres endroits le Canada et l'image du Canada, et il y a absolument une valeur à faire cela et à apporter des perspectives différentes.

Je pense que cela prendra un peu de temps, mais je pense aussi qu'il y a des efforts sérieux visant à apporter du changement à Affaires mondiales Canada en particulier, ainsi qu'à IRCC.

M. Small : Très brièvement, ma propre expérience remonte à il y a 10 ans, quand j'étais directeur des ressources humaines. Le ministère surembauchait, avait une forte représentation de personnes considérées comme faisant partie de minorités visibles, mais, si l'on regardait à l'intérieur de ce groupe, on ne trouvait pas un équilibre tout à fait représentatif. Les employés noirs ou d'origine africaine étaient certainement sous-représentés dans le recrutement du ministère. Comme l'a expliqué Mme Isfeld, les efforts actuels sont appréciés, car on déploie des efforts plus délibérés pour recruter et encourager des personnes de ces milieux à se joindre au service extérieur. Le service extérieur dans son ensemble, y compris à l'échelon de chef de mission, fait du bon travail pour représenter la diversité de notre pays, mais faire progresser ces personnes est un processus à long terme, et on doit commencer par le bas, en les recrutant.

Le sénateur Oh : Je remercie les témoins. Ma question s'adresse à tout le monde.

Madame Isfeld, il y a deux ans, quand vous êtes devenue présidente de l'Association professionnelle des agents du Service extérieur, vous avez mentionné être préoccupée par le manque de recrutement et de renouvellement dans le système. Comment ce problème est-il résolu aujourd'hui? Y a-t-il eu une amélioration jusqu'à présent?

Mme Isfeld : Merci, monsieur le sénateur. Oui, il y en a eu. Nous devons reconnaître qu'Affaires mondiales Canada a réagi aux préoccupations. Des préoccupations ont été soulevées dans le cadre d'un audit du système de dotation, il y a quelques années, et Affaires mondiales Canada a examiné son mode de recrutement. Depuis 2019, il y a eu deux embauches au premier échelon, FS1, à Affaires mondiales, et des exercices d'avancement associés en amont de la chaîne pour reconstituer ces groupes.

Il semble que leur système consiste à recruter et organiser un concours tous les deux ans, ce qui est logique. Je pense que tout ce que nous pouvons espérer, c'est qu'ils continuent à le faire parce qu'ils ont besoin de personnel. Après un trou de 10 ans environ, surtout au premier échelon, cela a laissé quelques failles dans le système, et ils doivent reconstituer ces groupes et renforcer leur capacité. Cependant, c'est en cours, et je pense que le problème est reconnu à Affaires mondiales Canada et à IRCC.

Mr. Small: I would only add the importance of official language training. Foreign service officers have to be bilingual, and I believe your next round of witnesses will speak at some length to that. The Canadian education system does not always produce bilingual recruits. The foreign service has a well-developed system for training its new hires in both official languages to make sure that when they start they are fully functionally bilingual. One of the reasons why there was that long gap is it is expensive to do, and it was decided at a certain point before 2019 to stop funding that educational training. The foreign service could hire people who are already fully bilingual, but you won't hire them in representative numbers across the country.

I currently live in British Columbia. The educational system here and in Western Canada is pretty mixed in terms of producing bilingual graduates from our public school system. I'm glad to see the department has rectified that and has gone back to what it did before. However, that damages your representativity.

Lastly, the earlier question about risk averse, I think one of the reasons there was this long dry spell is that the senior management of the department was quite risk averse about overstaffing its pools, but the net result is that it underhired against needs.

Mr. Livermore: I could share perhaps a couple of quick words. Recruitment was woefully inadequate over time, which is the source of GAC's current problems.

You have to hire a lot of people and you have to train them well because you have to take into account attrition rates. In other words, people do leave the foreign service. They leave after one posting. Sometimes they leave mid-career, but they often leave, and you have to anticipate this. I would recommend to the committee that they look at data. Don't take witness statements. Go for the data, as to how many people were hired and why those decisions were taken. I think you will find them shocking in retrospect.

Senator M. Deacon: Thank you to all our witnesses for being here today. Forty years have passed and our world has changed. Look at the globe; our globe has changed. It is remarkable and, frankly, overwhelming to take in all of the information that we have been given — thank you to the Library of Parliament and others — in starting this process today.

I would like to start with Ms. Isfeld and ask you about your background and the work you have done; you have held some postings. Those postings, as I recall, have included Russia and Afghanistan and some others. I am going to ask you — and

M. Small : J'aimerais seulement ajouter l'importance de la formation en langues officielles. Les agents du service extérieur doivent être bilingues, et je pense que votre deuxième groupe de témoins en parlera plus longuement. Le système éducatif canadien ne forme pas toujours des employés bilingues. Le service extérieur a un système bien développé pour former ses nouveaux employés dans les deux langues officielles pour s'assurer que, quand ils débutent, ils sont fonctionnellement tout à fait bilingues. Une des raisons pour laquelle il y a eu ce grand trou est que c'est coûteux, et que l'on a décidé à un certain moment, avant 2019, de cesser de financer cette formation. Le service extérieur pourrait embaucher des gens qui sont déjà tout à fait bilingues, mais il ne pourra pas en embaucher en nombre suffisant dans tout le pays.

Je vis actuellement en Colombie-Britannique. Le système éducatif ici et dans l'Ouest canadien n'est pas très uniforme en ce qui concerne la formation de diplômés bilingues de notre système d'écoles publiques. Je suis heureux de voir que le ministère a corrigé le problème et qu'il est revenu à ce qu'il faisait avant. Cependant, cela nuit à la représentativité.

Enfin, la question de tout à l'heure, l'aversion au risque, je pense que l'une des raisons pour lesquelles il y a eu cette longue pénurie est que la haute direction et le ministère étaient assez peu enclins à prendre des risques pour surpeupler ses bassins, mais le résultat net est qu'il n'a pas embauché suffisamment pour répondre aux besoins.

M. Livermore : Je pourrais peut-être dire deux ou trois choses. Le recrutement a été très insuffisant au fil du temps, ce qui est la source de ces problèmes actuels d'Affaires mondiales Canada.

Il faut recruter un grand nombre de personnes et bien les former parce qu'il faut tenir compte du taux d'attrition. Autrement dit, il y a des gens qui quittent le service extérieur. Ils le quittent après une affectation. Parfois, ils partent à mi-carrière, mais il y en a souvent qui partent, et il faut anticiper cela. Je recommanderais au comité d'examiner les données. Ne vous en tenez pas aux déclarations des témoins, examinez les données pour savoir combien de personnes ont été recrutées et pourquoi ces décisions ont été prises. Je pense que vous trouverez les données choquantes, avec le recul.

La sénatrice M. Deacon : Je remercie tous les témoins d'être ici aujourd'hui. Quarante-quatre ans se sont écoulés, et notre monde a changé. Regardez le globe; notre globe a changé. C'est remarquable et, franchement, c'est toute une tâche que d'assimiler toutes les informations qui nous ont été présentées — je remercie la Bibliothèque du Parlement et les autres — pour commencer ce processus, aujourd'hui.

J'aimerais m'adresser d'abord à Mme Isfeld; j'aimerais vous poser une question sur votre parcours et votre travail; vous avez eu quelques affectations. Si je me souviens bien, vous avez été en poste en Russie et en Afghanistan, entre autres. Je vais vous

others are welcome to answer — what do you see? I'm trying to look at the real world, life-on-the-ground impact of what seems to be a number of issues in an organization that needs to take a really close look inside. On the field, in Russia, in Afghanistan, in the different places you have been, what do you see as the highest end result of these issues that we are talking about today, of sustainability, organizational issues, gaps, cultures, management? How does it end up on the field?

Ms. Isfeld: Thank you for that question, senator. It is a very salient one, but it's also a bit hard to narrow down an answer. Maybe I will just talk about my very personal experience. My last posting was in Warsaw, Poland. I was the only Canada-based staff person in my section. I was the head of the political section, the political counsellor. I had no other Canada-based staff person. I had an excellent team of locally engaged staff, but they could not have Canadian security clearances to the same level. They could not travel. We were accredited to Belarus, and it was hard for them. They didn't have diplomatic status, so that made it harder and more risky for them to travel to our other country of accreditation.

The fact that we had not recruited and we had cut junior positions abroad meant that, in my team, I had no backup from another Canadian when things happened. For example, when Crimea was invaded in 2014, which we did not see coming, that fundamentally shifted the work of our section to much more of a security focus. Poland at that point had been a sort of commercial relationship. We had done a lot of public affairs and so on. Luckily, I happened to have that security background and I spoke some Russian and so on. It would have been ideal to have had a deputy, to have had some surge capacity at that time. I saw that lack of capacity there.

In Afghanistan, the two times that I was there, I was seconded, loaned, to NATO to work as a political adviser to Canadian generals. And, again, initially I was then the only Foreign Affairs employee attached to those missions. They did increase our presence after that. But, initially, we didn't have the people to be able to send a team of two so that I wasn't working 14-hour days, 7 days a week. Those are the really practical things that we see with the lack of recruitment. It comes down to workload and lack of surge capacity and depth of knowledge.

The Chair: Thank you, Ms. Isfeld.

demander — et les autres pourront répondre — que constatez-vous? J'essaie d'examiner les répercussions réelles, sur la réalité sur le terrain, de ce qui semble être un certain nombre de problèmes dans une organisation qui doit faire son examen et le faire minutieusement. Sur le terrain, en Russie, en Afghanistan, dans les différents endroits où vous êtes allée, quel est, selon vous, le principal résultat final des questions dont nous parlons aujourd'hui, de durabilité, des enjeux organisationnels, des lacunes, des cultures, de la gestion? Comment cela se traduit-il sur le terrain?

Mme Isfeld : Merci de poser la question, madame la sénatrice. C'est une question très importante, mais il est également un peu difficile de donner une réponse précise. Je vais peut-être simplement parler de mon expérience personnelle. Ma dernière affectation était à Varsovie, en Pologne. J'étais le seul membre canadien dans ma section. J'étais la cheffe de la section politique, la conseillère politique. Je n'avais aucun autre membre du personnel basé au Canada. J'avais une excellente équipe d'employés locaux, mais ils ne pouvaient pas avoir des habilitations de sécurité canadiennes du même niveau. Ils ne pouvaient pas voyager. Nous avons été accrédités en Biélorussie, et c'était difficile pour eux. Ils n'avaient pas de statut diplomatique, il était donc plus difficile et plus risqué pour eux de voyager dans notre autre pays d'accréditation.

Le fait que nous n'avions pas recruté et que nous avions supprimé des postes de débutants à l'étranger signifiait que, dans mon équipe, je n'avais aucun soutien d'un autre Canadien, quand il se passait des choses. Par exemple, quand la Crimée a été envahie en 2014, ce que nous n'avions pas vu venir, cela a fondamentalement changé le travail de notre section, qui s'est concentrée bien davantage sur la sécurité. Nous avions en Pologne, à ce moment-là, une sorte de relation commerciale. Nous nous occupions beaucoup d'affaires publiques et ainsi de suite. Heureusement, il se trouve que j'avais des connaissances en matière de sécurité et que je parlais un peu le russe et ainsi de suite. L'idéal aurait été d'avoir un adjoint, une certaine augmentation de la capacité à ce moment-là. J'ai vu le manque de capacité.

En Afghanistan, les deux fois où je suis allée, j'ai été détachée, envoyée à l'OTAN pour travailler comme conseillère politique de généraux canadiens. Et encore une fois, au début, j'étais alors la seule employée des Affaires étrangères affectée à ces missions. Ils ont augmenté notre présence après cela. Mais, au départ, nous n'avions pas assez d'employés pour envoyer une équipe de deux personnes, pour que je ne travaille pas 14 heures par jour, 7 jours par semaine. Ce sont les choses vraiment concrètes que nous constatons avec le manque de recrutement. C'est une question de charge de travail, de manque de capacité d'appoint et de niveau de connaissances.

Le président : Merci, madame Isfeld.

Senator Boniface: I'm will carry on the line of questioning from Senator Deacon. I particularly caught the comments of Mr. Livermore, who commented on the lost surge capacity. The world has dramatically shifted around security-related concerns.

Ms. Isfeld, it's a good thing you had some security background, given the issues you encountered. But I'm wondering how you both would view regaining that surge capacity. How realistic is it in this day and age to be able to assume that surge capacity — I guess how realistic and, alternatively, how necessary surge capacity is in this field as we look at the world around us today?

Mr. Livermore: I think surge capacity is absolutely essential. Surge capacity can be retained in Ottawa where it is fairly cheap to have on hand, as opposed to having capacity at missions where it is relatively expensive. The key, as I mentioned before, is recruitment. You have to have people. You have to have them trained in languages, and you have to have them going out. The foreign service of today could be very simple. Give a foreign service officer a credit card; direct that person to set up shop in a foreign capital somewhere. It could be very simple — or it could be very complicated, depending on circumstances.

As you do your investigation, I think you will find that GAC is overweight in oversight. There are too many people looking over too many shoulders trying to check too many boxes at too many places. Some of this load has to be lightened. Those savings can be used to create surge capacity. Lightening the senior management load could be used to create surge capacity. The good thing about junior surge capacity is it is relatively cheap, as opposed to senior management, which is relatively expensive.

Ms. Isfeld: The answer is in a realistic assessment and willingness to invest. It means hiring more people and paying them and recognizing that there is a cost to doing that kind of business. When you look at the military, for example, and how they staff, they have room for people to be on training and so on, and we need to do the same.

The Chair: I want to express my frustration as the chair that I will not be able to ask a question and that we won't have a second round but maybe in the next panel.

Senator Harder: Chair, I'll channel your question through my words, yet again.

La sénatrice Boniface : Je poursuivrai avec le même genre de questions que la sénatrice Deacon. J'ai en particulier retenu les commentaires de M. Livermore, au sujet de l'absence de capacité d'appoint. Le monde a considérablement changé pour tout ce qui a trait à la sécurité.

Madame Isfeld, c'est une bonne chose que vous ayez eu une certaine expérience en matière de sécurité, vu les problèmes que vous avez eus. Mais je me demandais comment vous envisageriez, tous les deux, le retour de cette capacité d'appoint. Dans quelle mesure est-il réaliste, à notre époque... Dans quelle mesure est-il réaliste et, par défaut, nécessaire d'avoir une capacité d'appoint dans ce domaine, quand nous regardons le monde qui nous entoure aujourd'hui?

M. Livermore : Je pense que la capacité d'appoint est absolument essentielle. La capacité d'appoint peut être maintenue à Ottawa, où il est assez peu coûteux de la maintenir, plutôt que dans les missions, où elle est relativement coûteuse. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le plus important, c'est le recrutement. Vous devez avoir des gens. Vous devez leur donner une formation en langues, et vous devez les envoyer à l'extérieur. Le service extérieur d'aujourd'hui pourrait être très simple. Donnez à un agent du service extérieur une carte de crédit; demandez à cette personne de s'installer dans une capitale à l'étranger quelque part. Cela pourrait être très simple, ou très compliqué, selon les circonstances.

Je pense que, en faisant votre enquête, vous constaterez qu'Affaires mondiales Canada est en surnombre en matière de surveillance. Il y a beaucoup trop de personnes qui surveillent trop de choses en essayant de cocher trop de cases à trop d'endroits. Une partie de cette charge doit être allégée. Ces économies peuvent être utilisées pour créer une capacité d'appoint. En allégeant la charge de la haute direction, on peut créer une capacité d'appoint. L'avantage de l'augmentation de la capacité d'appoint des postes de débutants, c'est qu'elle est relativement peu coûteuse, contrairement à celle de la haute direction, qui est relativement coûteuse.

Mme Isfeld : La réponse suppose une évaluation réaliste et la volonté d'investir. Cela signifie qu'il faut recruter plus de personnes, les payer et reconnaître qu'il y a un coût à faire ce genre de choses. Prenez les forces armées, par exemple, et leur mode de dotation, elles ont de la place pour former les gens et ainsi de suite, et nous devons faire la même chose.

Le président : Je tiens à exprimer ma frustration, en tant que président, de ne pas pouvoir poser de question et de ne pas avoir une deuxième série de questions. Peut-être dans le prochain groupe de témoins.

Le sénateur Harder : Monsieur le président, encore une fois, je transmettrai votre question dans mes propres mots.

It is good to see former colleagues. Thank you for participating. I want to assure you, Mr. Small, that we are not just looking at the 2,000 people in the rotational foreign service in our remit. We are not just looking at the 12,000 people who are in the department, but we also want to look explicitly at the locally engaged staff and the interaction between the Global Affairs Department and other departments with an international interest and, frankly, at their interest in Global Affairs because it's not just a one-way street.

I also wanted to point out a theme I have heard today with which I very much agree. That is the need in a foreign ministry to have redundancy capacity. When we started out in Afghanistan, we had nobody speaking the tribal languages of Afghanistan and Pashto in particular. That harmed our ability.

Mr. Livermore, could you speak to the kind of redundancy we need? The second point I'd like you to follow up on is your comment with respect to the pool being broken. I very much share that. We have rotational foreign service officers who don't rotate, and we've got non-rotational officers who regularly rotate. Isn't it time that we acknowledged the pool is actually the department? Perhaps even the department should be its own employer, which is one of the things I would advocate.

Mr. Livermore, I wonder if you could respond. Could you give us the data that we should be seeking in this review in writing?

The Chair: Dr. Livermore, quickly, if you can, because we've passed time completely.

Mr. Livermore: Very quickly, I think we need to think in terms of having a whole group of positions. Pick a number. Pick 100 positions of people who are in language training full time, but basically in and out of language training. And that 100 could be 10 people on Russian, 20 people on Mandarin, 5 people on Korean, et cetera, et cetera.

We have to make sure that we dedicate that number and not, as we do now, cut that number every time there is a reduction exercise. That's how you create linguistic expertise. The redundancy can appear in various forms and it can be used to second people to other departments in government where there is expertise in foreign policy issues. It can also be used to deploy to missions that are in trouble. They're short-handed for one reason or another.

Once you have a pool management system that works, it's very easy to handle surge capacity. It's just a question of doing it.

Il est bon de revoir d'anciens collègues. Je vous remercie de votre participation. Monsieur Small, je veux vous assurer que, dans notre étude, nous ne nous intéressons pas seulement aux 2 000 personnes en rotation dans le service extérieur. Nous ne nous intéressons pas seulement aux 12 000 personnes qui sont au ministère; nous voulons également explicitement examiner les employés recrutés sur place et les interactions entre le ministère des Affaires mondiales et d'autres ministères ayant un intérêt dans d'autres pays et, franchement, leur intérêt dans Affaires mondiales, car ce n'est pas à sens unique.

Je voulais également revenir sur un thème que j'ai entendu aujourd'hui sur lequel je suis tout à fait d'accord. Il s'agit de la nécessité d'avoir, dans un ministère des Affaires étrangères, une capacité de redondance. Quand nous avons commencé en Afghanistan, personne ne parlait les langues tribales de l'Afghanistan et le pachtou en particulier. Cela a nui à notre capacité.

Monsieur Livermore, pourriez-vous nous parler du type de capacité de redondance dont nous avons besoin? Le deuxième point sur lequel j'aimerais revenir, c'est votre commentaire sur le système de bassins communs qui ne fonctionne pas. Je suis tout à fait de votre avis. Nous avons au service extérieur des agents permutants qui ne permutent pas, et des agents non permutants qui permutent régulièrement. N'est-il pas temps de reconnaître que le bassin est, en fait, le ministère? Peut-être même que le ministère devrait être son propre employeur, une chose que je soutiendrais.

Monsieur Livermore, je me demandais si vous pouviez répondre. Pourriez-vous nous communiquer par écrit les données que nous devrions rechercher dans cette étude?

Le président : Monsieur Livermore, rapidement, si vous le pouvez, car nous avons largement dépassé le temps imparti.

M. Livermore : Très rapidement, je pense que nous devons envisager tout un groupe de postes. Choisissez un nombre. Choisissez 100 postes de personnes qui suivent une formation à temps plein en langues. Et sur ces 100 personnes, il pourrait y avoir 10 personnes en russe, 20 personnes en mandarin, 5 en coréen, et cetera.

Nous devons nous assurer de réserver ce nombre et de ne pas le réduire, comme nous le faisons maintenant, chaque fois qu'il y a un exercice de réduction. C'est comme cela que l'on crée de l'expertise linguistique. La redondance peut prendre diverses formes et peut servir à détacher des gens à d'autres ministères, quand ils ont de l'expertise dans les questions de politique étrangère. Elle peut également servir pour le déploiement vers des missions qui ont des difficultés. On manque d'effectif pour une raison ou une autre.

Une fois que vous avez un système de gestion des bassins communs qui fonctionne, il est très facile de gérer la capacité d'appoint. Il faut simplement le faire.

The Chair: Dr. Livermore, I want to thank you for that answer and Senator Harder for the question.

I would like to thank our three witnesses for their comments today. Your expertise is very much appreciated. I dare say we might have you back at some point as this study continues.

For the second part of our meeting today, we have three more experts. Margaret Biggs, who is the Matthews Fellow in Global Public Policy at Queen's University. She is also chair of the International Development Research Centre and a former president of the Canadian International Development Agency, where I have worked with her closely in the past.

[*Translation*]

We also have Pierre Guimond, senior fellow at Laval University's Graduate School of International Studies, as well as former ambassador to Hungary and minister-counsellor in Paris.

[*English*]

And from the Canadian International Council, its president and research director, Ben Rowswell, who has served in Afghanistan and rounded out his foreign service career as our ambassador to Venezuela.

We'll go to Ms. Biggs. You have the floor.

Margaret Biggs, Matthews Fellow in Global Public Policy, Queen's University, as an individual:

Thank you for the invitation to speak to you today. Your fit-for-purpose review of Canada's foreign policy ministry is timely and essential in light of the rapidly shifting global context Canada is facing.

I will take a slightly different approach or tack than your previous witnesses.

I will speak to three issues that I believe will be important for your study of our integrated foreign ministry: context, capabilities and coherence.

On context, the crisis in Ukraine has broken the spell of post-Cold War complacency that has conditioned Canada and Canadians to take global affairs for granted for too long.

Canada now faces an uncertain and potentially hostile operating environment. The rapidly deteriorating geopolitical context is now layered on other major disruptors: the climate

Le président : Monsieur Livermore, j'aimerais vous remercier de cette réponse et remercier le sénateur Harder de la question.

J'aimerais remercier nos trois témoins de leurs commentaires d'aujourd'hui. Votre expertise est très appréciée. J'ose dire que nous pourrions vous convoquer de nouveau, à un moment donné, pendant notre étude.

Pour la deuxième partie de notre séance d'aujourd'hui, nous avons encore trois experts. Mme Margaret Biggs est boursière du programme Matthews en politiques publiques mondiales de l'Université Queen's. Elle est également présidente du Centre de recherches pour le développement international et une ancienne présidente de l'Agence canadienne de développement international, où j'ai travaillé en étroite collaboration avec elle dans le passé.

[*Français*]

Nous recevons aussi Pierre Guimond, diplomate en résidence, École supérieure d'études internationales, Université Laval, ancien ambassadeur en Hongrie et ministre conseiller à Paris.

[*Traduction*]

Et nous accueillons M. Ben Rowswell, président et directeur de recherche du Conseil international du Canada, qui a servi en Afghanistan et a terminé sa carrière dans le service extérieur en tant qu'ambassadeur du Canada au Venezuela.

Nous commencerons par Mme Biggs. Vous avez la parole.

Margaret Biggs, boursière du programme Matthews en politiques publiques mondiales, Université Queen's, à titre personnel :

Merci de m'avoir invitée à vous parler aujourd'hui. Votre examen de la pertinence d'un ministère consacré à la politique étrangère du Canada est opportun et essentiel compte tenu de l'évolution rapide du contexte mondial auquel le Canada fait face.

J'adopterai une approche ou une perspective légèrement différente de celle de vos précédents témoins.

J'aborderai trois questions qui, à mon avis, seront importantes pour votre étude de notre ministère des Affaires étrangères intégré, à savoir le contexte, les capacités et la cohérence.

D'abord, le contexte; la crise en Ukraine a rompu le charme de la complaisance de l'après-guerre froide qui a conditionné le Canada et les Canadiens à tenir pour acquises depuis trop longtemps les affaires internationales.

Le Canada fait actuellement face à un contexte opérationnel incertain et potentiellement hostile. La détérioration rapide du contexte géopolitique s'ajoute désormais à d'autres perturbateurs

crisis, the global pandemic, cyber-threats, democratic retreat, et cetera, to name just a few. All of these transcend borders. All of them impact our vital interests and values. None of them are discretionary.

While Canada's alliances are more important than ever, our allies are sometimes unpredictable and they also expect us to bring concrete assets and action to the table.

To determine whether our foreign ministry is fit for purpose, I really encourage the committee to anchor your study in assessment of these new realities.

Capabilities. As we watch with horror as the Ukrainian crisis unfolds, attention has shifted to NATO and Canada's defence capabilities.

Without question, Canada needs to upgrade its defence capabilities. But for most contemporary global challenges — whether they be pandemics, protracted humanitarian and refugee crises, cyber, anti-democratic forces, human rights violations — there are no military solutions.

More than ever, Global Affairs Canada needs to lead and galvanize Canada's efforts. As you have heard today, Canada needs to reinvest in its diplomatic corps. Our foreign ministry needs people with a deep understanding of other countries and societies, and people who can advance Canada's interests in a myriad of international fora.

However, to be fit for purpose, Canada's foreign ministry needs robust capabilities and instruments across multiple functions — trade, political, diplomacy, development — and across diverse issue sets.

I encourage the committee to scope your study broadly and to look at the skills, training and career paths needed for a high-functioning foreign ministry across the board.

I would like to highlight two areas that I think are vitally important and risk being overlooked.

Contrary perhaps to what the others have said, first, I would say Global Affairs need a robust home game. Foreign ministries are complex, decentralized, highly responsive and running 24/7. To complement these operational imperatives, Global Affairs need a strong policy planning function. It needs the capacity to look over the horizon, to integrate across issues, to distill signals from noise. It needs to generate new ideas and solutions. It needs deep expertise on some core issues, like international economics.

majeurs, à savoir la crise des changements climatiques, la pandémie mondiale, les cybermenaces, la régression de la démocratie, et cetera, pour n'en citer quelques-uns. Tout cela dépasse les frontières. Tous ces aspects se répercutent sur nos valeurs et nos intérêts fondamentaux. Aucun d'eux n'est facultatif.

Si les alliances du Canada sont plus importantes que jamais, nos alliés peuvent parfois être imprévisibles, et ils attendent également de nous que nous apportions à la table des actions et des atouts concrets.

Pour savoir si notre ministère des Affaires étrangères joue son rôle, j'encourage réellement le comité à axer son étude sur l'évaluation de ces nouvelles réalités.

Parlons maintenant des capacités. Pendant que nous assistons avec horreur à la crise en Ukraine, l'attention s'est maintenant portée vers les capacités de défense de l'OTAN et du Canada.

Il ne fait aucun doute que le Canada doit améliorer ses capacités en matière de défense. Mais pour la plupart des défis mondiaux contemporains — qu'il s'agisse de pandémies, de crises humanitaires et de réfugiés prolongées, de cybernétique, de forces antidémocratiques, de violations des droits de la personne — il n'y a pas de solutions militaires.

Plus que jamais, Affaires mondiales Canada doit diriger et galvaniser les efforts du Canada. Comme vous l'avez déjà entendu aujourd'hui, le Canada doit réinvestir dans son corps diplomatique. Notre ministère des Affaires étrangères a besoin de personnes ayant une compréhension profonde des autres pays et sociétés, et de personnes capables de promouvoir les intérêts du Canada sur une myriade de tribunes internationales.

Cependant, pour être en mesure de remplir sa mission, le ministère des Affaires étrangères du Canada doit disposer de capacités et d'instruments solides dans de multiples fonctions — commerce, politique, diplomatie, développement — et dans divers ensembles de domaines.

J'encourage le comité à élargir la portée de son étude et à examiner les compétences, la formation et les cheminements de carrière nécessaires au bon fonctionnement du ministère des Affaires étrangères dans son ensemble.

J'aimerais souligner deux domaines qui, à mon avis, sont d'une importance vitale et risquent d'être négligés.

Contrairement peut-être à ce que les autres ont dit, je dirais tout d'abord qu'Affaires mondiales a besoin d'une situation intérieure robuste. Les ministères des Affaires étrangères sont complexes, décentralisés et très réactifs, et ils fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Pour compléter ces impératifs opérationnels, Affaires mondiales a besoin d'une fonction de planification stratégique solide. Il doit avoir la capacité de regarder au-delà de l'horizon, d'intégrer les différentes

It needs people who can work across government, build relations with Canadian stakeholders and engage and support ministers and parliamentarians.

Second, Canada needs a strong global development capacity, a cadre that understands how different societies develop and is skilled at delivering effective interventions; a cadre that can work with multiple development finance tools, is on top of evidence and innovative solutions and can contribute meaningfully to deliberations at the leading global institutions such as the World Bank or UN agencies like the World Food Program.

At the time of the amalgamation, there were fears that the Canadian International Development Agency would become subordinate to political and trade interests. I do not believe this has happened. But there are risks.

To be frank, history shows that foreign ministries traditionally see development as a secondary issue, a secondary vocation. And integrated ministries in other countries have warned that development expertise tends to bleed away after a few years, weakening capacity and effectiveness.

The OECD has commented that development effectiveness has lost salience in recent years. And this matters, not just because of the moral imperative of addressing poverty and exclusion in the world; it matters because our development assistance efforts need to be as effective as possible. And it matters because our future prosperity and security, and the sustainability of the planet, depend on how low- and middle-income countries develop.

Finally, a final word on coherence.

I believe more can be done to capitalize on the integrated department's assets. I would note that coherence is a multi-dimensional, multi-variation, directional issue. For example, the OECD has developed guidance on policy coherence for sustainable development that many European countries follow.

I would like to briefly mention three areas that I believe are currently under-leveraged. The first is trade and development. Like Canada, developing countries are looking to grow their economies, break into international markets and overcome a myriad of trade barriers. Canada, meanwhile, is looking to

questions, de distinguer les signaux du bruit. Il doit pouvoir générer de nouvelles idées et solutions. Il a besoin d'une expertise approfondie sur certaines questions fondamentales, comme l'économie internationale. Il a besoin de gens qui peuvent travailler dans l'ensemble du gouvernement, établir des relations avec les intervenants canadiens et collaborer avec les ministres et les parlementaires et les soutenir.

Ensuite, le Canada a besoin d'une solide capacité en matière de développement mondial, un effectif qui comprend comment différentes sociétés se construisent et est capable de réaliser des interventions efficaces; un effectif qui peut fonctionner avec de multiples outils de financement du développement, qui est à l'affût des données probantes et des solutions novatrices et qui peut contribuer de manière utile aux délibérations des principales institutions mondiales comme la Banque mondiale ou les agences des Nations unies tel que le Programme alimentaire mondial.

Au moment de la fusion, on craignait que l'Agence canadienne de développement international soit subordonnée aux intérêts politiques et commerciaux. Je ne crois pas que cela se soit produit. Mais il y a des risques.

Pour être franche, l'histoire montre que les ministères des Affaires étrangères considèrent traditionnellement le développement comme une question secondaire, une vocation secondaire. Et les ministères intégrés dans d'autres pays ont fait une mise en garde : l'expertise en matière de développement a tendance à se vider de sa substance après quelques années, ce qui affaiblit la capacité et l'efficacité.

L'OCDE a fait remarquer que l'efficacité du développement a perdu de son importance au cours des dernières années. Et c'est important, non seulement en raison de l'impératif moral de lutter contre la pauvreté et l'exclusion dans le monde, mais aussi parce que nos efforts d'aide au développement doivent être aussi efficaces que possible. Et c'est important parce que notre prospérité et notre sécurité futures, ainsi que la durabilité de la planète, dépendent de la manière dont les pays à revenu faible et intermédiaire se développent.

Enfin, je veux dire une chose sur la cohérence.

Je crois que l'on peut faire davantage pour tirer parti des atouts du ministère intégré. Je signale que la cohérence est une question multidimensionnelle, multivariationnelle et multidirectionnelle. Par exemple, l'OCDE a élaboré des orientations sur la cohérence des politiques pour le développement durable qui sont suivies par de nombreux pays européens.

Je voudrais mentionner brièvement trois domaines qui, selon moi, sont actuellement sous-exploités. Le premier est le commerce et le développement. À l'instar du Canada, les pays en développement cherchent à faire croître leur économie, à percer les marchés internationaux et à surmonter une myriade

expand its research into new markets and lead reforms at the WTO. And there are clear opportunities for synergies between our trade and development objectives.

The Chair: I'm afraid I'm going to interrupt.

Ms. Biggs: I'll come back to trade and development, democracy support and the SDGs. Thank you very much.

The Chair: Thank you. I think we can tease these out in the question-and-answer period, certainly on the Sustainable Development Goals and other points that you have made.

[*Translation*]

Pierre Guimond, Senior Fellow, Graduate School of International Studies, Laval University, as an individual: I would like to begin by congratulating the members of your committee for their initiative.

The study you are launching today comes at a time when many observers of Canada's international relations are calling for a major review of our foreign policy. Hopefully, your recommendations to the government will arrive as this new policy is being put in place.

Senator Deacon spoke of a new world.

Since retiring from Global Affairs Canada, I've been devoted to sparking Canadians' — especially young Canadians' — interest in international relations and Canadian diplomacy. I want them to be able to commit to developing an interest in it. So I'd like to put forward some ideas for the department as to how it can get more involved in public affairs with Canadians and with foreigners.

Mr. Chair, you yourself asked why this is important to Canadians.

I assume that you will also want to align the study you are beginning with what your committee did in 2019 on cultural diplomacy. I'm pleased to see that the Prime Minister has already asked Minister Joly to develop a cultural diplomacy strategy in her mandate letter.

However, there's a difference between the arts and culture. As far as the arts go, I think the government does a pretty good job of promoting them abroad. That said, there's still much work to be done to promote Canadian culture as a whole. One example is the current government's refusal to renew the mandate given to former minister Garneau to reinstate a program supporting Canadian studies abroad by a large number of academic and

d'obstacles commerciaux. Le Canada, quant à lui, cherche à étendre ses recherches à de nouveaux marchés et à diriger des réformes à l'OMC. Et il existe des possibilités évidentes de synergie entre nos objectifs en matière de commerce et de développement.

Le président : J'ai bien peur de devoir vous interrompre.

Mme Biggs : Je reviendrai sur le commerce et le développement, le soutien de la démocratie et les ODD. Merci beaucoup.

Le président : Merci. Je pense que nous pourrions aborder ces sujets au cours de la période de questions et de réponses, certainement en ce qui concerne les objectifs de développement durable et d'autres points que vous avez soulevés.

[*Français*]

Pierre Guimond, diplomate en résidence, École supérieure d'études internationales, Université Laval, à titre personnel : J'aimerais d'abord féliciter les membres de votre comité pour leur initiative.

L'étude que vous lancez aujourd'hui arrive au moment où plusieurs observateurs des relations internationales du Canada réclament une revue d'importance de notre politique étrangère. Il faut espérer que les recommandations que vous ferez au gouvernement arriveront au moment où se mettra en place cette nouvelle politique.

La sénatrice Deacon a parlé d'un monde nouveau.

Depuis ma retraite d'Affaires mondiales Canada, je me voue à développer l'intérêt des Canadiens — en particulier des jeunes — à l'égard des relations internationales et de la diplomatie canadienne. Je veux qu'ils puissent s'engager à s'y intéresser. J'aimerais donc présenter quelques idées selon lesquelles le ministère pourrait s'impliquer davantage dans les affaires publiques auprès des Canadiens et des étrangers.

Vous-même, monsieur le président, avez demandé pourquoi cela est important pour les Canadiens.

Je présume que les travaux que vous entamez voudront aussi être alignés sur ce que votre comité a fait en 2019 sur la diplomatie culturelle. Ainsi, je suis heureux de constater que le premier ministre a déjà demandé à la ministre Joly, dans sa lettre de mandat, de développer justement une stratégie de diplomatie culturelle.

Toutefois, il y a une différence entre les arts et la culture. Pour les premiers, je crois que le gouvernement fait un assez bon travail pour ce qui est de les promouvoir à l'étranger. Il reste cependant beaucoup à faire pour projeter l'ensemble de la culture canadienne. J'en veux pour exemple le fait que le gouvernement actuel n'a pas voulu revenir sur le mandat qui avait été donné à l'époque à l'ex-ministre Garneau, qui était de réinstaurer un

research institutions. We're not making adequate use of the very important and credible resources that lie in Canadianists in many countries where we're trying to promote our soft power, that is, influence diplomacy.

In broader terms, I believe the department has to look at a more strategic approach to its public affairs. It seems to me that the department is limiting the efforts it should be making to communicate well with Canadians and foreigners to our ministers' media needs.

A true public affairs policy should include a one-stop service that gives universities and public interest groups access to government speakers and experts so they can provide more detailed information about our international policies, which ministers can only outline. This new service should also encourage our ambassadors to travel across Canada and share their experiences, thus urging all Canadians to become interested and involved in foreign policy.

With this in mind, I'd like to suggest that you encourage the department to take on a greater presence on university campuses, both to promote careers at GAC and to make public presentations on foreign policy with experts, with a view to informing our foreign policy on a scholarly basis.

I'd also like to echo some of the Quebec media who are very interested in the issue of bilingualism at GAC. GAC's reputation for having little interest in operating a bilingual department is a source of concern for its current and former employees, and even for some Quebec candidates who wish to join the foreign service.

I don't feel the issue of the department's predominantly English-speaking image is rooted in the lack of new French-speaking recruits coming into the department; they make up a fair portion of staff. Rather, I fear a certain semblance of indifference or ill-advised complacency has crept into the department over time when it comes to using French internally and projecting the bilingual nature of Canadian diplomacy. One solution for this issue would be to appoint more francophone deputy ministers and assistant deputy ministers. Greater efforts should also be made to properly train those entering the department at the grassroots level, who, as former ambassador Small said, don't already have a solid command of our two official languages.

That said, on my posts abroad, many of my diplomatic counterparts didn't understand why our Canadian diplomats were not all bilingual before they went on to become fluent in a third or even a fourth language.

programme d'appui aux études canadiennes menées à l'étranger par un grand nombre d'institutions académiques et de recherche. Nous n'exploitons pas suffisamment les ressources très importantes et crédibles que représentent les « canadianistes » dans beaucoup de pays où nous tentons de projeter notre *soft power*, soit la diplomatie d'influence.

Plus largement, je crois que le ministère a besoin de se pencher sur une approche plus stratégique de ses affaires publiques. Il me semble que le ministère limite aux besoins médiatiques de nos ministres les efforts qu'il devrait faire en vue de bien communiquer avec les Canadiens et les étrangers.

Une véritable politique d'affaires publiques devrait notamment inclure un service de fenêtre unique pour permettre aux universités et aux groupes d'intérêts citoyens d'accéder à des conférenciers et experts du gouvernement pour mieux détailler l'information sur nos politiques internationales que les ministres ne peuvent donner que dans leurs grandes lignes. Ce nouveau service devrait aussi favoriser la tenue de tournées pancanadiennes de nos ambassadrices et ambassadeurs pour témoigner de leur expérience et permettre à tous les Canadiens de s'intéresser à la politique étrangère et de s'y impliquer.

Dans cet esprit, j'aimerais vous suggérer d'inviter le ministère à être plus présent sur les campus universitaires, tant pour faire la promotion de carrières à AMC que pour faire des présentations publiques sur la politique étrangère avec des experts, dans le but de nourrir notre politique étrangère sur des bases scientifiques.

J'aimerais aussi faire écho à certains médias québécois qui s'intéressent beaucoup au problème du bilinguisme à AMC. La réputation qui est faite au ministère, à qui l'on reproche d'avoir peu d'intérêt dans le fonctionnement d'un ministère bilingue, est une source de préoccupations pour ses employés actuels et passés, et même pour certains candidats québécois qui souhaitent rejoindre le service extérieur.

Je ne crois pas que le problème de l'image principalement anglophone du ministère soit causé par le manque de nouvelles recrues francophones qui entrent au ministère; leur proportion est adéquate. Je crains plutôt une certaine apparence d'indifférence ou de confort mal placé qui s'est immiscée au ministère avec le temps sur le plan de l'utilisation du français à l'interne et de la projection du caractère bilingue de la diplomatie canadienne. L'une des solutions à ce problème passe par la nomination de plus de sous-ministres et sous-ministres adjoints francophones. Il faudrait aussi faire de plus grands efforts pour bien former ceux qui entrent au ministère à la base et qui, comme le disait l'ancien ambassadeur Small, ne possèdent pas déjà une bonne maîtrise de nos deux langues officielles.

Cela dit, dans mes postes à l'étranger, nombreux étaient mes vis-à-vis diplomates qui ne comprenaient pas pourquoi nos diplomates canadiens n'étaient pas tous bilingues avant de maîtriser une troisième, voire une quatrième langue.

As a final point, I want to quickly say that Global Affairs Canada is not like other departments. Only one other department, National Defence, makes so-called foreign policy the very essence of its work. Its professionals and managers at all levels, even the most senior, must, in addition to general public service skills, possess skills specific to the profession of diplomacy, just as military knowledge is required at National Defence: intercultural skills, good judgment of the global context, the ability to influence and forge alliances, resilience and adaptability, and knowledge of history and major world issues. That is what's required of new recruits at Global Affairs Canada.

I'd like to thank the interpreters, and also you, Mr. Chair.

The Chair: Thank you, Mr. Guimond.

Ben Rowsell, President and Research Director, Canadian International Council: Thank you, Mr. Chair. I too commend you for choosing to study the state of Canadian diplomacy at this time, when the world is changing so dramatically.

I am president of the Canadian International Council. As you said, we are a council that strives to give Canadians a voice in world affairs. If I understand correctly, you want to know if Canadian diplomacy is fit for purpose. I will answer this question with a historical vignette.

Let's go back to 1939, another time when the world order was shifting. An authoritarian great power had unleashed a war of aggression on its neighbours in Europe. France was the main target. Canada had a small embassy, a diplomatic mission in Paris. We were a very small player on the international political scene at that time. Germany had the most modern and imposing army in Europe.

Canada had to make a decision: What would it do with the diplomatic mission in Paris, as Nazi armoured tanks were approaching? We decided to keep our diplomats there. Our embassy remained open for nine months after the first Nazi attack on France. Georges Vanier was head of mission at the time. He felt that, in order to advance Canada's national interests in a time of conflict, we needed to be there to make our own analysis of the situation, influence the main actors and show Canada's solidarity with another democratic country.

[English]

The Canadian embassy in Paris only closed when the French government vacated the capital in June of 1940, nine months after the Second World War began.

Comme dernier point, je veux dire rapidement qu'Affaires mondiales Canada n'est pas un ministère comme les autres. Il n'y en a qu'un autre, soit celui de la Défense nationale, qui fait de la politique dite étrangère l'essence même de son travail. Ses professionnels et ses cadres à tous les niveaux, même au plus haut niveau, doivent, en plus des compétences générales du service public, posséder celles qui sont propres au métier de diplomate, comme le sont les compétences du militaire à la Défense, soit des compétences interculturelles, un bon jugement du contexte mondial, une capacité d'influence et de création d'alliances, des compétences de résilience et d'adaptabilité, ainsi que des connaissances sur l'histoire et les grands enjeux mondiaux. C'est ce que l'on exige des nouvelles recrues à Affaires mondiales Canada.

Merci aux interprètes et à vous, monsieur le président.

Le président : Merci, monsieur Guimond.

Ben Rowsell, président et directeur de recherche, Conseil international du Canada : Merci, monsieur le président. Je vous salue moi aussi d'avoir choisi d'étudier l'état de la diplomatie canadienne à cette période de changements dramatiques dans le monde.

Je suis président du Conseil international du Canada. Comme vous l'avez dit, il s'agit d'un conseil qui a pour objectif de donner une voix aux citoyens dans les affaires mondiales. Si je comprends bien, vous voulez savoir si la diplomatie canadienne est adaptée aux besoins, *fit for purpose*. Je vais répondre à cette question à l'aide d'une vignette historique.

Retournons en 1939, au moment d'une autre période de changements dans l'ordre international. Une grande puissance autoritaire avait alors déclenché une guerre d'agression contre ses voisins en Europe. La France en était la principale cible. Le Canada avait une petite ambassade, une mission diplomatique à Paris. Nous étions un très petit joueur sur la scène politique internationale à l'époque. L'Allemagne avait l'armée la plus moderne et imposante de l'Europe.

Le Canada devait prendre une décision : que faire de la mission diplomatique à Paris, avec les chars blindés nazis qui approchaient? Nous avons décidé de garder nos diplomates sur place. Notre ambassade est restée ouverte pendant neuf mois après la première attaque des nazis contre la France. Georges Vanier était alors chef de mission. Il a jugé qu'afin de faire progresser les intérêts nationaux du Canada dans un moment de conflit, il fallait être sur place pour faire notre propre analyse de la situation, influencer les acteurs principaux et montrer la solidarité du Canada envers un autre pays démocratique.

[Traduction]

L'ambassade du Canada à Paris n'a fermé que lorsque le gouvernement français a quitté la capitale en juin 1940, neuf mois après le début de la Seconde Guerre mondiale.

General Vanier was one of a generation of diplomats present in the centre of the action in the Second World War. By being there on the ground, he and contemporaries of Lester Pearson acquired knowledge and experience and built relationships with the world leaders of the day. This made them indispensable participants in the reshaping of the world order when war gave way to peace.

Fast forward to 2022. Once again an authoritarian great power that has invaded a democracy. This time Canada has a much larger and more experienced diplomatic corps than we did in 1939. We are a more significant player in Ukraine than we were in France in 1939.

Where are Canada's diplomats today? I have no quarrel with their decision not to make a military commitment to Ukraine, but we are talking about diplomacy. Where are our diplomats? They are not in Kyiv, although other entities remain active there. Some countries have mounted ministerial visits to Kyiv during this terrible period of bombardment.

Our diplomats are not even in Lviv, where all the other G7 embassies are operating. We have pulled out every single diplomat from Ukraine and left our Ukrainian staff to their own devices.

Ukraine, sadly, is not the only hot spot from which Canadian advocates are absent. We used to lead global advocacy to restore human rights in Iran based on the credibility and the contacts with activists that we had by maintaining our embassy in Tehran. We weren't able to maintain that role after 2012 when we abandoned our embassy there.

In this hemisphere, Canada played a genuine leading role in standing up for democracy and human rights in the manmade humanitarian disaster in Venezuela, until we chose to pull up our stakes and leave. I was their last ambassador, and two years later we didn't even have an embassy.

There are certain places where there is a competition for the future of the world being waged between great powers. It is sadly becoming more and more difficult to find Canadian diplomats in those places.

Why is that? I'm not in government now so I can't pretend to know, but I can draw on my experience as a diplomat in some of the world's most violent conflicts. Is it because Global Affairs is not equipped to operate diplomatic missions in a war zone? Far from it. During my time as a representative of Canada in Kandahar, I led a team of 80 civilians in that city located in the heart of Taliban insurgency.

Le général Vanier fait partie d'une génération de diplomates qui étaient présents au cœur de l'action pendant la Seconde Guerre mondiale. En étant sur le terrain, lui et les contemporains de Lester Pearson ont acquis des connaissances et une expérience et forgé des relations avec les dirigeants mondiaux de l'époque. Cela a fait d'eux des participants indispensables à la restructuration de l'ordre mondial lorsque la guerre a fait place à la paix.

Avançons rapidement à l'année 2022. Encore une fois, une grande puissance autoritaire a envahi une démocratie. Cette fois, le Canada dispose d'un corps diplomatique beaucoup plus grand et plus expérimenté qu'en 1939. Nous sommes un acteur plus important en Ukraine que nous l'étions en France en 1939.

Où sont les diplomates du Canada aujourd'hui? Je n'ai rien contre leur décision de ne pas s'engager militairement en Ukraine, mais nous parlons de diplomatie. Où sont nos diplomates? Ils ne sont pas à Kiev, même si d'autres entités restent actives là-bas. Certains pays ont organisé des visites ministérielles à Kiev durant cette période terrible de bombardements.

Nos diplomates ne sont même pas à Lviv, où se trouvent toutes les autres ambassades du G7. Nous avons retiré absolument chaque diplomate de l'Ukraine et laissé notre personnel ukrainien se débrouiller tout seul.

Malheureusement, l'Ukraine n'est pas le seul point chaud d'où les défenseurs canadiens sont absents. Nous avons l'habitude de mener une campagne mondiale pour rétablir les droits de la personne en Iran grâce à la crédibilité et aux contacts avec les militants que nous avons en maintenant notre ambassade à Téhéran. Nous n'avons pas été en mesure de maintenir ce rôle après 2012, lorsque nous avons abandonné notre ambassade là-bas.

Dans cet hémisphère-ci, le Canada a joué un véritable rôle de premier plan en défendant la démocratie et les droits de la personne dans la catastrophe humanitaire provoquée par l'homme survenue au Venezuela, jusqu'à ce que nous choissions de plier bagage et de partir. J'ai été leur dernier ambassadeur, et deux ans plus tard, nous n'avions même pas d'ambassade.

Il y a certains endroits où une compétition pour l'avenir du monde se joue entre les grandes puissances. Malheureusement, il devient de plus en plus difficile de trouver des diplomates canadiens dans ces endroits.

Comment cela se fait-il? Je ne fais pas partie du gouvernement en ce moment, donc je ne peux pas prétendre le savoir, mais je peux m'appuyer sur mon expérience en tant que diplomate dans certains des conflits les plus violents au monde. Est-ce parce qu'Affaires mondiales n'est pas équipé pour gérer des missions diplomatiques dans une zone de guerre? Loin de là. Lorsque j'étais représentant du Canada à Kandahar, j'ai dirigé une équipe

We can operate in war zones where there are no Canadian Forces present. I served in Baghdad from 2003 to 2005 with a team of three, protected by a private security firm. Is it because the Canadian public does not have the stomach for the potential loss of a diplomat? Canada has shown plenty of stomach.

We already lost our diplomat and cherished colleague Glyn Berry in 2006, well before we ramped up the large deployment that I was lucky enough to lead.

The answer as to why Canadian diplomats are increasingly absent in the world's hot spots is summed up in a bureaucratic doctrine called "The Duty of Care." In that concept lie many of the constraints facing Canada's foreign service in 2022.

I don't mean to criticize the doctrine itself. There needs to be a decision-making process by which to determine if the risks outweigh the benefits, and that's what the duty of care does.

The Chair: Thank you, Mr. Rowswell. We've reached beyond time, but we can pick up on some of your points in the Q&A.

Senator Woo: Thank you. Another great set of testimonies.

My question is for Ms. Biggs about the balance between foreign service professionals, people who work within GAC, and other internationally trained and expert civil servants in departments other than Global Affairs Canada. It's a truism that foreign policy and domestic policy issues now overlap much more so today than they did 40 years ago.

I'm trying to understand how we should manage this overlapping set of needs and skills, because it strikes me that some of the best expertise on the most important issues facing Canada in the international space is in Finance Canada, the Bank of Canada or Innovation, Science and Economic Development Canada. How do we bring that into our diplomacy and foreign representation? What's the model for this?

Ms. Biggs: Thank, senator, for the question. That's a big question, and I wish we could go back to some of our former heads of mission to help answer it.

de 80 civils dans une ville située au cœur de l'insurrection des talibans.

Nous pouvons fonctionner dans des zones de guerre où il n'y a pas de forces canadiennes présentes. J'ai servi à Bagdad de 2003 à 2005 avec une équipe de trois personnes; nous étions protégés par une société de sécurité privée. Est-ce parce que le public canadien n'a pas le courage de perdre potentiellement un diplomate? Le Canada a fait preuve de beaucoup de courage.

Nous avons déjà perdu notre diplomate et cher collègue Glyn Berry en 2006, bien avant que nous n'accélérons le grand déploiement que j'ai eu la chance de diriger.

La réponse à la question de savoir pourquoi les diplomates canadiens sont de plus en plus absents des points chauds du monde se résume à une doctrine bureaucratique appelée « le devoir de diligence ». C'est dans ce concept que résident nombre des contraintes auxquelles le service extérieur canadien sera confronté en 2022.

Je ne veux pas critiquer la doctrine elle-même. Il doit y avoir un processus décisionnel qui permet de déterminer si les risques l'emportent sur les avantages, et c'est ce que fait le devoir de diligence.

Le président : Merci, monsieur Rowswell. Nous avons dépassé le temps alloué, mais nous pouvons reprendre certains de vos points pendant la période de questions et de réponses.

Le sénateur Woo : Merci. Encore une excellente série de témoignages.

Ma question s'adresse à Mme Biggs et porte sur l'équilibre entre les professionnels du service extérieur, les gens qui travaillent au sein d'AMC et d'autres fonctionnaires formés et experts à l'étranger dans des ministères autres qu'Affaires mondiales Canada. C'est un truisme de dire que les questions de politique étrangère et de politique intérieure se chevauchent beaucoup plus aujourd'hui qu'il y a 40 ans.

J'essaie de comprendre comment nous devrions gérer cet ensemble de besoins et de compétences qui se chevauchent, car il me semble que certaines des meilleures expertises sur les questions les plus importantes auxquelles le Canada est confronté dans la sphère internationale se trouvent au ministère des Finances, à la Banque du Canada ou à Innovation, Sciences et Développement économique Canada. Comment pouvons-nous intégrer cette expertise dans notre diplomatie et notre représentation à l'étranger? Quel est le modèle pour cela?

Mme Biggs : Merci, monsieur le sénateur, de poser la question. C'est une grande question, et j'aimerais que nous puissions retourner voir certains de nos anciens chefs de mission pour nous aider à y répondre.

You're quite right. Many of the issues I mentioned and you talked about are well outside the remit of the foreign ministry and the three ministers in it. Looking, for example, at climate change and COP26, the lead clearly came from Environment and Climate Change Canada. They have deep expertise and are leading the climate plans, both domestically and internationally, similar to how Health Canada leads on issues of public health and the global pandemic. Foreign policy is conducted by many parts of the Government of Canada, but it's only Global Affairs Canada that can have the wide-angled lens, if you will, to see all the moving parts and to integrate the overall effect on Canada's interests and how it wants to project internationally.

I would indicate, for example, that after the deficit reduction in 2012, Global Affairs Canada had to downsize and effectively remove its capacity on issues related to environmental and climatic diplomacy. I don't want to be critical; there probably is some capacity, but isn't doing the job of Environment and Climate Change Canada. However, it needs to be aware, because these are global issues that have global influence, and our major allies and adversaries are active on them.

There is no simple solution to it. There are lots of paths Global Affairs can take in terms of trying to ensure there is coordination and integration across a range of federal departments.

[Translation]

Senator Gerba: My question is for Ms. Biggs.

Ms. Biggs, you served as president of CIDA from 2008 to 2013, I believe. At the beginning of my career, I worked a great deal with CIDA, especially organizing missions by Canadian companies to Africa under the industrial cooperation program.

Having had frequent discussions with African decision-makers, I know that they remain very nostalgic about CIDA's role and Canada's presence in Africa, now that all the major world powers are strengthening their presence there themselves.

After CIDA shut down and merged in 2013 with DFAIT, which became Global Affairs Canada in 2015, what are your thoughts on how the department was reorganized and Canada's presence in Africa today?

[English]

Ms. Biggs: Thank you for the question, senator. I understand your question very well. I don't have numbers for you in terms of the positions of Canadian officers that are serving in Africa, but I can say that Canada's development assistance is still

Vous avez tout à fait raison. Bon nombre des questions que j'ai mentionnées et dont vous avez parlé dépassent largement la compétence du ministère des Affaires étrangères et des trois ministres qui le composent. Si l'on regarde par exemple le changement climatique et la COP26, le leadership est clairement venu d'Environnement et Changement climatique Canada. Ce ministère possède une expertise approfondie et dirige les plans climatiques, à l'échelle tant nationale qu'internationale, de la même manière que Santé Canada dirige les questions de santé publique et la pandémie mondiale. La politique étrangère est menée par de nombreux secteurs du gouvernement du Canada, mais c'est seulement Affaires mondiales Canada qui peut avoir une vue d'ensemble, si vous voulez, pour voir toutes les pièces mobiles et intégrer l'effet global sur les intérêts du Canada et la façon dont il veut se projeter sur la scène internationale.

Je dirais, par exemple, qu'après la réduction du déficit en 2012, Affaires mondiales Canada a dû réduire ses effectifs et supprimer sa capacité sur les questions liées à la diplomatie environnementale et climatique. Je ne veux pas être critique; il y a probablement une certaine capacité, mais elle ne fait pas le travail d'Environnement et Changement climatique Canada. Toutefois, le ministère doit en être conscient, car il s'agit d'enjeux mondiaux qui ont une influence mondiale, et nos principaux alliés et adversaires sont actifs sur ces questions.

Il n'y a pas de solution simple. Affaires mondiales peut emprunter de nombreuses voies pour tenter d'assurer la coordination et l'intégration entre divers ministères fédéraux.

[Français]

La sénatrice Gerba : Ma question s'adresse à Mme Biggs.

Madame Biggs, vous avez été présidente de l'ACDI de 2008 à 2013, je crois. Au début de ma carrière, j'ai beaucoup travaillé avec l'ACDI, en particulier pour organiser des missions d'entreprises canadiennes en Afrique dans le cadre du Programme de coopération industrielle.

Pour avoir souvent discuté avec des décideurs africains, je sais qu'ils restent très nostalgiques en ce qui concerne le rôle de l'ACDI et la présence du Canada en Afrique, au moment où toutes les grandes puissances mondiales y renforcent elles-mêmes leur présence.

Après la disparition de l'ACDI et sa fusion avec le MAECI en 2013, qui est devenu Affaires mondiales Canada en 2015, quel regard portez-vous sur la réorganisation du ministère et sur la présence du Canada en Afrique aujourd'hui?

[Traduction]

Mme Biggs : Merci de poser la question, madame la sénatrice. Je comprends très bien votre question. Je n'ai pas de chiffres pour vous en ce qui concerne les postes d'agents canadiens qui servent en Afrique, mais je peux dire que l'aide au

disproportionately targeted toward lower-income countries, many of which are in Africa. African countries are well represented there.

More broadly, I would underscore that we often view Africa, and I think Michael Small mentioned this, in terms of our development role, which is hugely important. Africa is an extremely important continent with many emerging economies. There are a number of security risks there. We know that other powers, or adversaries in many cases, are looking for commercial influence and other kinds of influence on the African continent. Extrapolating from your question, senator, I would advise that we not take our eye off the continent of Africa and that we see it for its strategic importance to Canada going forward.

[Translation]

Senator Gerba: I would tend to agree with Ms. Biggs.

Today, other countries mostly see Africa as a strategic partner. Other countries are strengthening their economic relations with Africa, especially right now, given AfCFTA, the African Continental Free Trade Area.

In your opinion, would it be important for Canada to somewhat revisit its role on the economic and trade front with Africa, and strengthen the presence of qualified staff in embassies?

[English]

Ms. Biggs: Thank you very much. Again, I don't want to comment on or criticize what is currently going on, because I'm not aware. I do agree — and this goes back to the point I was making about trade and development — we can combine our forces and look at which African countries are looking to grow their economies, for trade facilitation and ways to break into markets. Our trade service can help with that. From the development point of view, we can help them build the enabling conditions for economic growth and trade.

It's an important issue that you put your finger on, and we tend to think that Africa is not of much strategic and economic importance, and it is.

Senator M. Deacon: Thank you to our witnesses today. I first would like to go back to the original point. Ms. Biggs, I would like you to finish talking about leveraging. I was interested in the last part of the second and third points you were starting to

développement du Canada vise toujours de façon disproportionnée les pays à faible revenu, dont un grand nombre se trouvent en Afrique. Les pays africains y sont très bien représentés.

De façon plus générale, je voudrais souligner que nous examinons l'Afrique, et je pense que Michael Small l'a mentionné, par rapport à notre rôle de développement, qui est extrêmement important. L'Afrique est un continent extrêmement important qui compte de nombreuses économies émergentes. Il y a un certain nombre de risques pour la sécurité. Nous savons que d'autres puissances, ou des adversaires dans de nombreux cas, recherchent une influence commerciale et d'autres types d'influence sur le continent africain. En extrapolant à partir de votre question, madame la sénatrice, je vous conseille de ne pas perdre de vue le continent africain et de voir son importance stratégique pour le Canada à l'avenir.

[Français]

La sénatrice Gerba : J'aimerais aller dans le même sens que Mme Biggs.

Aujourd'hui, l'Afrique [Difficultés techniques] par les autres pays comme un partenaire stratégique. Les autres pays renforcent leurs relations économiques avec l'Afrique, surtout en ce moment avec la ZLECAf, la Zone de libre-échange continentale africaine.

Selon vous, est-ce qu'il serait important pour le Canada de revoir quelque peu son rôle sur le plan économique et commercial avec l'Afrique, en renforçant la présence de personnel qualifié dans les ambassades?

[Traduction]

Mme Biggs : Merci beaucoup. Encore une fois, je ne veux pas commenter ou critiquer ce qui se passe actuellement, car je ne suis pas au courant. J'en conviens — et cela nous ramène à ce que je disais à propos du commerce et du développement — nous pouvons combiner nos forces et examiner quels pays africains cherchent à faire croître leur économie, pour faciliter le commerce et trouver des moyens de pénétrer les marchés. Notre service de délégués commerciaux peut y contribuer. Du point de vue du développement, nous pouvons les aider à créer les conditions favorables à la croissance économique et au commerce.

C'est une question importante sur laquelle vous mettez le doigt, et nous avons tendance à penser que l'Afrique n'a pas une grande importance stratégique et économique, mais c'est le cas.

La sénatrice M. Deacon : Je remercie nos témoins d'aujourd'hui. J'aimerais d'abord revenir au point initial. Madame Biggs, j'aimerais que vous finissiez de parler de l'exploitation de certains domaines. J'ai été intéressée par la

address about democracy. If you would just take a moment to finish that, could you start there?

Ms. Biggs: Thank you. The departments were put together, the units were put together, to create some coherence and synergy. In trade and development, there is more to be done, but I wanted to mention two other areas.

One had to do with democracy support. We know that autocratic forces are on the rise and democratic norms are under assault. We've known this, and it's come to a head in recent weeks and months. Together, I believe, the political cadre and the development folks in the department have the opportunity to deliver an ambitious democracy support agenda. This is where Ben Rowswell has a lot of experience. We've tended to downplay it, and we can pull together and build up our assets in that area. It touches on a couple of parts of the new department.

I also wanted to mention the sustainable development goals, or SDGs, not as a pitch, although I could do that. Too often people think the SDGs are just a niche development issue, a UN checklist or something that we have to report on, but I believe that the SDGs provide a powerful framework that can integrate, align and help mobilize all the department assets. It is the lingua franca in many international conversations now, but for the department, they could use it more to align their objectives with their political, security, governance, development and trade interests. That's the point that I wanted to make on that. Thank you.

Senator M. Deacon: Do I still have time, Mr. Chair?

The Chair: Yes, you have one and a half minutes.

Senator M. Deacon: Thank you for that. It's very helpful.

Mr. Rowswell, coming back to some of your experience in the field, using the historical perspective you've given us today, you referred to the examples of pulling out diplomats, and I think it's something you're passionate about that you've observed and seen happening.

Are there other scenarios in a similar sense that concern you — not just about pulling out diplomats but other issues in that field that are of equal concern? What do you think the international perception is about Canada's services in terms of this kind of decision in the long run?

dernière partie des deuxième et troisième points que vous avez commencé à aborder au sujet de la démocratie. Si vous pouviez prendre un moment pour terminer cela... pourriez-vous commencer par là?

Mme Biggs : Merci. Les ministères ont été mis ensemble, les unités ont été réunies, pour créer une certaine cohérence et une certaine synergie. Dans le domaine du commerce et du développement, il reste encore beaucoup à faire, mais je voulais mentionner deux autres domaines.

L'un concerne le soutien de la démocratie. Nous savons que les forces autocratiques sont à la hausse et que les normes démocratiques sont attaquées. Nous le savons, et cela a atteint un point critique au cours des dernières semaines et des derniers mois. Ensemble, je crois, le cadre politique et les professionnels du développement au ministère ont la possibilité de mettre en œuvre un programme ambitieux de soutien de la démocratie. C'est dans ce domaine que Ben Rowswell a beaucoup d'expérience. Nous avons eu tendance à le minimiser, et nous pouvons nous rassembler et renforcer nos atouts dans ce domaine. Il touche à quelques parties du nouveau ministère.

Je voulais aussi mentionner les objectifs de développement durable, ou ODD, non pas comme un argumentaire, même si je peux le faire. Trop souvent, les gens pensent que les ODD ne sont qu'une question de développement de créneau, une liste de vérification des NU ou quelque chose dont nous devons rendre compte, mais je crois que les ODD fournissent un cadre puissant qui peut intégrer, aligner et aider à mobiliser tous les atouts du ministère. C'est la lingua franca dans de nombreuses conversations internationales maintenant, mais pour le ministère, il pourrait l'utiliser davantage pour aligner ses objectifs sur ses intérêts politiques et commerciaux et ses intérêts de sécurité, de gouvernance et de développement. C'est le point que je voulais soulever à ce sujet. Merci.

La sénatrice M. Deacon : Me reste-t-il du temps, monsieur le président?

Le président : Oui, vous avez une minute et demie.

La sénatrice M. Deacon : Je vous remercie. C'est très utile.

Monsieur Rowswell, j'aimerais revenir à une partie de votre expérience sur le terrain; pour reprendre la perspective historique que vous nous avez présentée aujourd'hui, vous avez parlé des exemples de retrait des diplomates, et je pense que c'est quelque chose qui vous passionne par rapport à ce que vous avez observé et vu en réalité.

Y a-t-il d'autres scénarios semblables qui vous préoccupent? Pas seulement le retrait des diplomates, mais d'autres questions dans ce domaine qui sont tout aussi préoccupantes? À votre avis, quelle est la perception internationale des services du Canada en ce qui concerne ce genre de décision à long terme?

Mr. Rowswell: I do think it's essential that we have people on the ground. It's important for credibility, even if it's one or two people. You could still fly the flag when you have one person, and for that purpose it's important to be there.

Even in the Iraq conflict, when we strongly opposed the intervention, the leaders of the day — including Peter Harder, who was deputy minister — felt it was important for us to have someone on the ground so that we had Canadian eyes and ears and so that we were not always relying on our partners for their perspectives.

There is also a longer-term gain. Diplomats are often thinking in terms of 10 or 15 years. Something might be difficult now. For example, having diplomats in Moscow might be constrained right now. What if there is some kind of change in Russia? We need our missions to stay open, even when it is dangerous and even when these countries are adversaries, because embassies are instruments of state power. In the contemporary argument about Russia, I do hope that we stay open.

Senator Boniface: My question is to Mr. Guimond and Mr. Rowswell.

Former Canadian diplomat, Daryl Copeland, has argued that Global Affairs would benefit from a flatter and more focused headquarters, with more foreign service and a large role for missions abroad. Former diplomat, Bruce Mabley, expressed a similar view that GAC needs to find ways to reduce archaic and hierarchical management processes and make the department much more horizontal-knowledge-based.

I'm interested in your comments on that. As former diplomats, would you echo those concerns? Do you also believe that current management structure is perhaps too vertical in nature?

[*Translation*]

Mr. Guimond: I think the other witnesses talked earlier about this balance or imbalance between the department's capacities in Ottawa and in its missions abroad. One of the foundations of the principle of rotational pools, rotationality, is that foreign service officers have to do both missions, that is, they have to be at headquarters in Ottawa to contribute to policy development, and then they have to go out in the field to put into practice the policies developed at the department.

Therefore, in my view, it's a central element to have staff members who advise ministers on policy formulation in Ottawa and know what's going on in the field, and conversely, people who can provide assistance in the field, because staff members

M. Rowswell : Je pense qu'il est essentiel que nous ayons des gens sur le terrain. C'est important pour la crédibilité, même s'il s'agit d'une ou de deux personnes. Vous pouvez toujours faire flotter le drapeau lorsque vous n'avez qu'une seule personne, et c'est pour cela qu'il est important d'être présent.

Même dans le conflit iraquien, alors que nous nous opposions fermement à l'intervention, les dirigeants de l'époque — y compris Peter Harder, qui était sous-ministre — estimaient qu'il était important pour nous d'avoir quelqu'un sur le terrain afin d'avoir des yeux et des oreilles canadiens et de ne pas toujours compter sur le point de vue de nos partenaires.

Il y a aussi un gain à long terme. Les diplomates voient souvent les choses selon un horizon de 10 ou 15 ans. Quelque chose peut être difficile maintenant. Par exemple, il peut être difficile d'avoir des diplomates à Moscou à l'heure actuelle. Que se passe-t-il en cas de changement en Russie? Il faut que nos missions restent ouvertes, même si c'est dangereux et que ces pays sont des adversaires, parce que les ambassades sont des instruments du pouvoir de l'État. Dans le débat contemporain sur la Russie, j'espère que nous resterons ouverts.

La sénatrice Boniface : Ma question s'adresse à M. Guimond et à M. Rowswell.

L'ancien diplomate canadien, Daryl Copeland, a soutenu qu'Affaires mondiales bénéficierait d'un siège plus horizontal et plus ciblé, avec plus de service extérieur et un rôle important pour les missions à l'étranger. L'ancien diplomate Bruce Mabley a exprimé un point de vue similaire, à savoir qu'AMC doit trouver des moyens de réduire les processus de gestion archaïques et hiérarchiques et de rendre le ministère beaucoup plus horizontal et fondé sur la connaissance.

J'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet. En tant qu'anciens diplomates, vous feriez-vous l'écho de ces préoccupations? Pensez-vous également que la structure de gestion actuelle est peut-être trop verticale?

[*Français*]

M. Guimond : Je crois que les autres témoins ont parlé plus tôt de cet équilibre ou de ce déséquilibre entre les capacités du ministère à Ottawa et dans les missions à l'étranger. L'un des fondements du principe des bassins de gens qui sont susceptibles d'être permutés, la permutabilité, c'est que les agents du service extérieur doivent faire les deux missions, c'est-à-dire qu'ils doivent être présents à la centrale à Ottawa pour contribuer au développement des politiques, puis ils doivent aller sur le terrain pour mettre en pratique les politiques qui sont développées au ministère.

Donc, à mon avis, c'est un élément central qui permet d'avoir des membres du personnel qui conseillent les ministres dans la formulation des politiques à Ottawa et qui savent ce qui se passe sur le terrain et inversement, des gens qui peuvent apporter de

know the reasons why policies were formulated in Ottawa and can implement them. Is 50% of officers in Ottawa and 50% in the field the right balance? I don't know. We have to strike a good balance between involvement in developing policy and implementing it. That's all I could say on the matter.

Mr. Rowswell: Thank you very much, Pierre.

[English]

I would offer that a diplomatic corps operates in two different ways: as a hierarchy, for sure — you have a minister and deputy minister, and all the way down — but also as networks. Networks are the archetypal organizing principle of our age. Without even making major changes, there is already an incipient network structure to diplomacy. The pools that Pierre mentioned to you create connections across the levels.

Of course, we are networking with foreign diplomats, foreign publics and foreign civil societies all the time, so I wouldn't necessarily eliminate the hierarchy. I would just play up the networking. Remember that hierarchies are for organizations in which information is scarce, and that is no longer the case. You can have junior officials who have a tremendous amount of knowledge, maybe almost as much as those at the top of the hierarchy. It is more a question of empowering people throughout their ranks and empowering the locally engaged staff, which is where the bulk of our network power resides within the Canadian foreign policy establishment.

Senator Boniface: Mr. Rowswell, I'm interested in your comments about Venezuela and Iran in terms of keeping our presence. Can you help me understand why we choose not to keep our presence?

Mr. Rowswell: These are two very different situations. For Iran, I believe we wanted to send a signal that we didn't like Iran. You could call that virtue signalling. It's usually not associated with that particular party, but it's a practice in diplomacy. We disregard the actual function and we think, well, this would make a great communications method.

In Venezuela it had nothing to do with that. We had difficulty in getting Canadians on the ground. Because there is bias and discrimination against locally engaged employees in the Canadian Foreign Service, we decided we couldn't operate a mission, even with Venezuelans who are very competent and extremely committed to Canada. I think that was an error, but for very different reasons.

Senator Coyle: Thank you to all our witnesses today.

l'aide sur le terrain, parce que le personnel connaît les raisons pour lesquelles les politiques ont été formulées à Ottawa et qu'il peut les livrer. Est-ce que l'équilibre devrait être de 50 % des agents en poste à Ottawa et de 50 % en poste à l'étranger? Je ne sais pas. Il faut assurer un bon équilibre entre les capacités de développer les politiques et de les mettre en œuvre. C'est seulement ce que je pouvais dire.

M. Rowswell : Merci beaucoup, Pierre.

[Traduction]

Je dirais qu'un corps diplomatique fonctionne de deux manières différentes : comme une hiérarchie, bien sûr — vous avez un ministre et un sous-ministre, et ainsi de suite — mais aussi comme des réseaux. Les réseaux sont l'archétype du principe d'organisation de notre époque. Même si l'on n'apporte pas de changements majeurs, il existe déjà une structure de réseau naissante dans la diplomatie. Les bassins dont Pierre a parlé créent des connexions à tous les niveaux.

Bien sûr, nous établissons constamment des réseaux avec des diplomates étrangers, des sociétés publiques et civiles étrangères, donc je n'éliminerais pas nécessairement la hiérarchie. Je ne ferais qu'accentuer le travail en réseau. N'oubliez pas que les hiérarchies sont destinées aux organisations dans lesquelles l'information est rare, ce qui n'est plus le cas. Vous pouvez avoir des fonctionnaires subalternes qui possèdent une quantité énorme de connaissances, peut-être presque autant que ceux qui sont au sommet de la hiérarchie. Il s'agit plutôt d'habiliter les gens dans tous leurs rangs et le personnel recruté sur place, car c'est dans l'établissement de la politique étrangère canadienne que réside la majeure partie de notre pouvoir de réseau.

La sénatrice Boniface : Monsieur Rowswell, j'aimerais vous entendre sur le Venezuela et l'Iran pour ce qui est de maintenir notre présence. Pouvez-vous m'aider à comprendre pourquoi nous choisissons de ne pas le faire?

M. Rowswell : Il s'agit de deux situations très différentes. Pour l'Iran, je pense que nous voulions envoyer un signal pour dire que nous n'aimions pas l'Iran. On pourrait appeler cela un signal de vertu. Ce n'est généralement pas associé à un parti particulier, mais c'est une pratique de la diplomatie. Nous faisons abstraction de la fonction proprement dite et nous pensons que ce serait une excellente méthode de communication.

Au Venezuela, cela n'avait rien à voir avec cela. Nous avons eu du mal à faire venir des Canadiens sur le terrain. Parce qu'il y a des préjugés et de la discrimination à l'égard des employés recrutés sur place dans le service extérieur canadien, nous avons décidé de ne pas diriger de mission, même avec des Vénézuéliens qui sont très compétents et extrêmement engagés envers le Canada. Je pense que c'était une erreur, mais pour des raisons très différentes.

La sénatrice Coyle : Merci à tous nos témoins aujourd'hui.

It's good to see you again, Ms. Biggs. I have a question for you. I love the way you framed things around context, capabilities and coherence. I was heartened to hear your judgment that with CIDA now being within the big picture, you don't see that resulting in any adverse effect.

You spoke about the need for strong development capacity and about democracy and the SDGs. We know there is tremendous expertise in the south among the partners that Canada is working with. How does that play out in what you see today in terms of our needs for strong development capacity within our Foreign Service?

Ms. Biggs: Thank you very much for the question, senator. First, I would say that you might wish to ask other witnesses to address the question. When CIDA and the other department were amalgamated, many feared that the development piece would become subordinated or sublimated. I don't see that, but you should ask.

One of the key things about the development piece in the department is that it should be demand driven. It is about Canada's moral imperatives, but it is also about Canada's interests. These are defined over the medium and longer term; they are not about the short term. What we do in the development space should be demand driven and it should be based upon our understanding and what we hear from our partners on the ground about the needs and priorities of those countries and communities. That's the difference.

We have seen this over the decades: If you want to be effective in this space, you can't be supply driven and impose priorities. The same would go for issues related to democratic development and support. We can export expertise and technical assistance, but at the end of the day we need to be able to support the development of Indigenous practices and governance and civil society, et cetera.

I hope that answers your question. It's not just a tactic; it is actually the essence of the development purpose of the department.

Senator Coyle: I appreciate where you are going with this. Could you go a little further in terms of what are the implications for the personnel whom we want to attract and train in a certain way to be good interlocutors in that development environment, as described?

Ms. Biggs: It's similar to what we have heard from some of our first-rate, world-class diplomats. You have to develop expertise. It's the same for development. It is not something you just pass through. You have to understand the needs, and you have to be on the ground. You also have to understand your

Je suis heureuse de vous revoir, madame Biggs. J'ai une question pour vous. J'aime la façon dont vous avez présenté le contexte, les capacités et la cohérence. J'ai été réconfortée d'entendre votre jugement selon lequel, maintenant que l'ACDI fait partie du tableau d'ensemble, vous ne pensez pas que cela aura un effet négatif.

Vous avez parlé de la nécessité d'une forte capacité de développement, de démocratie et des ODD. Nous savons que les partenaires avec lesquels le Canada travaille possèdent une expertise énorme dans le Sud. Comment cela se traduit-il dans ce que vous voyez aujourd'hui pour ce qui est du besoin d'une forte capacité de développement au sein de notre service extérieur?

Mme Biggs : Merci beaucoup de poser la question, madame la sénatrice. D'abord, je dirais que vous pourriez vouloir demander à d'autres témoins de répondre à la question. Lors de la fusion entre l'ACDI et l'autre ministère, de nombreuses personnes craignaient que le volet du développement ne soit subordonné ou sublimé. Je ne vois pas cela, mais vous devriez poser la question.

L'un des éléments clés du volet de développement du ministère, c'est qu'il doit être axé sur la demande. Il s'agit des impératifs moraux du Canada, mais aussi des intérêts du Canada. Ceux-ci sont définis à moyen et à long termes; ils ne le sont pas à court terme. Ce que nous faisons dans le domaine du développement doit être axé sur la demande et fondé sur notre compréhension et sur ce que nous entendons de nos partenaires sur le terrain concernant les besoins et les priorités de ces pays et de ces communautés. C'est là toute la différence.

Nous l'avons constaté au fil des décennies; si vous voulez être efficace dans ce domaine, vous ne pouvez pas vous fonder sur l'offre et imposer des priorités. Il en va de même pour les questions liées au développement et au soutien de la démocratie. Nous pouvons exporter une expertise et une assistance technique, mais au bout du compte, nous devons être en mesure de soutenir le développement des pratiques et de la gouvernance autochtones et de la société civile, et cetera.

J'espère que cela répond à votre question. Il s'agit non seulement d'une tactique, mais de l'essence même de l'objectif de développement du ministère.

La sénatrice Coyle : Je comprends où vous voulez en venir. Pourriez-vous aller un peu plus loin en ce qui concerne les répercussions pour les membres du personnel que nous voulons attirer et former d'une certaine manière pour être de bons interlocuteurs dans cet environnement de développement, comme vous l'avez décrit?

Mme Biggs : Cela ressemble à ce que nous avons entendu de la part de certains de nos diplomates de premier ordre, de classe mondiale. Nous devons renforcer l'expertise. C'est la même chose pour le développement. Ce n'est pas quelque chose que vous pouvez simplement refiler à un bénéficiaire. Vous devez

intervention — whether it is assistance on the education side or health systems or whatever it may be — and what leads to effective results.

It is both strategic and also very much context driven. Because of the international assistance side of it, you need strong skills to understand what makes for effective development and what instruments will work best.

It is like everything else in the department. You need expertise and you need to make sure that you develop that expertise and maintain the capacity, similar to some of the other areas. In the Trade Commissioner Service or trade policy, it is the same. You need people who are highly expert. That doesn't mean you can't have people moving between the dimensions of the department, but I worry about the watering down of the expertise.

Senator Richards: Thank you to all the witnesses. This is extremely informative. My overview question is for Mr. Rowswell. I listened with interest when you mentioned 1939. By the end of 1945 Canada had the fourth-largest army and third-largest navy in the world. We are certainly not that robust now, and I think the dealing with Ukraine has been a little bit shameful by NATO, but that's my personal opinion and not the opinion of the committee.

I wonder, sir, if more coordination between Global Affairs Canada and our military would alleviate some problems. Would it be able to function better? That's the only question I have, sir.

Mr. Rowswell: I'm happy to speak to that because our experience in Kandahar I think is quite positive. Canadian civilian employees and Canadian Armed Forces can work extremely closely together. I mentioned I led a team of 80 civilians. That included aid workers, diplomats, civilian police — RCMP, OPP and others — and correctional services. We were fully integrated into Task Force Kandahar, which was the command led by General Jonathan Vance when he was the one-star general running our mission. Our offices were side by side. Our headquarters staff were essentially one single united staff. It was an extraordinary experiment in civil-military integration. It was replicated all the way up to a task force that included representatives from those two departments in Ottawa and a cabinet committee that had the Minister of Defence and Minister of Foreign Affairs. So it is possible.

comprendre les besoins et être sur le terrain. Vous devez aussi comprendre votre intervention — que ce soit une assistance dans le domaine de l'éducation, des systèmes de santé ou autre — et ce qui entraîne des résultats efficaces.

Il s'agit d'une démarche à la fois stratégique et fortement liée au contexte. En raison de l'aspect de l'assistance internationale, vous devez posséder de solides compétences pour comprendre ce qui rend le développement efficace et quels sont les instruments qui fonctionnent le mieux.

C'est comme tout le reste dans le ministère. Vous avez besoin d'expertise et vous devez vous assurer de renforcer cette expertise et de maintenir la capacité, comme dans d'autres domaines. C'est la même chose pour le Service des délégués commerciaux ou la politique commerciale. Vous avez besoin de personnes hautement spécialisées. Cela ne veut pas dire que vous ne pouvez pas avoir des personnes qui se déplacent entre les différentes dimensions du ministère, mais je m'inquiète de l'affaiblissement de l'expertise.

Le sénateur Richards : Merci à tous les témoins. C'est extrêmement informatif. Ma question générale s'adresse à M. Rowswell. Je vous ai écouté avec intérêt lorsque vous avez mentionné 1939. À la fin de l'année 1945, le Canada avait la quatrième armée et la troisième marine en importance au monde. Aujourd'hui, nous ne sommes certainement pas aussi solides, et je pense que la manière dont l'OTAN traite l'Ukraine est un peu honteuse, mais il s'agit de mon opinion personnelle et non de celle du comité.

Je me demande, monsieur, si une meilleure coordination entre Affaires mondiales Canada et nos militaires permettrait d'atténuer certains problèmes. Est-ce que cela permettrait de mieux fonctionner? Voilà la seule question que je me pose, monsieur.

M. Rowswell : Je suis heureux d'aborder ce point parce que notre expérience à Kandahar est, je pense, assez positive. Les employés civils canadiens et les Forces armées canadiennes peuvent travailler en très étroite collaboration. J'ai mentionné que je dirigeais une équipe de 80 civils qui comprend des travailleurs humanitaires, des diplomates, des policiers civils — la GRC, la PPO et d'autres — et des services correctionnels. Nous étions complètement intégrés à la Force opérationnelle Kandahar, qui était le commandement dirigé par le général Jonathan Vance lorsqu'il était le général à une étoile à la tête de notre mission. Nos bureaux étaient côte à côte. Le personnel de l'administration centrale formait essentiellement un seul et même effectif uni. C'était une expérience extraordinaire d'intégration civile et militaire. Elle a été répétée jusqu'à la création d'une force opérationnelle comprenant des représentants de ces deux

Both sides of that coin, the civilian side and defence side, are learning organizations, and they can adapt to one another's culture. They are both committed to the wellbeing of Canada and to advancing our interests, so there is no reason why we cannot do so. What I have found is that it depends on two things. It depends on strategy and it depends on people.

Strategy, there has to be some overarching structure that you are working toward. That was put into place quite laboriously through those years. I worked with Ms. Biggs at the time in PCO, and there was that report by John Manley and then a whole-of-government strategy that was extremely detailed and helped identify how we would work together and what national interests we were trying to achieve. Then it comes down to people in that ultimately it doesn't matter what structures you have in place, the people have to want to make it work. There are ways of identifying who works well in teams outside of their silos and who has talent in building those bridges and thinking creatively. I think we proved it in the past in Afghanistan and we could prove it again in Ukraine and whatever other conflict comes our way.

Senator Richards: Thank you very much. I have no further questions.

Senator Ravalia: Thank you to our witnesses. My question as well is for Mr. Rowswell. It's sort of a follow-up to what Senator Richards brought up.

I appreciate your testimony of the lack of Canadian diplomatic presence in some key global hot spots from your personal experience. In the context of cybersecurity and historic alliances, do you feel that we face a vulnerability in partnerships that we have had long established, such as Five Eyes and Arctic security, et cetera, in light of the recent establishment of newer alliances such as AUKUS, which have excluded Canada? Thank you.

Mr. Rowswell: This is a highly fluid situation. We are in a period of time where the international order is changing and the institutions, the alliances are shifting. Certain institutions have risen quite quickly. I think of the Quad as a group of liberal democracies concerned about China. AUKUS, obviously a military grouping of the same, but I think we are just at the beginning of a whole era of institutional reinvention.

Canada should pay attention to the new ones arising — should we belong to that or not — but I think we should go further and decide for ourselves which new groupings make sense for us. For

ministères à Ottawa et d'un comité du Cabinet comprenant le ministre de la Défense et le ministre des Affaires étrangères. C'est donc possible.

Les deux côtés de la médaille, le côté civil et le côté militaire, sont des organisations en apprentissage, et elles peuvent s'adapter à la culture de l'autre. Elles sont toutes deux engagées à veiller au bien-être du Canada et à la promotion de nos intérêts; il n'y a donc aucune raison que nous ne puissions pas le faire. J'ai constaté que cela dépend de deux choses. Cela dépend de la stratégie et des gens.

D'un point de vue stratégique, il doit y avoir une structure globale à atteindre. Elle a été mise en place de manière assez laborieuse au cours de ces années. J'ai travaillé avec Mme Biggs à l'époque au BCP, et il y a eu ce rapport de John Manley, suivi d'une stratégie pangouvernementale extrêmement détaillée qui a permis de cerner la manière dont nous allions travailler ensemble et les intérêts nationaux que nous essayions d'atteindre. Ensuite, tout dépend des personnes dans la mesure où, au bout du compte, peu importe les structures mises en place, il faut que les personnes aient envie de faire en sorte qu'elles fonctionnent. Il existe des moyens de cerner les personnes qui travaillent bien dans des équipes en dehors de leur cloisonnement administratif et celles qui ont du talent pour construire ces liens et penser de manière créative. Je pense que nous l'avons prouvé par le passé en Afghanistan et que nous pourrions le prouver de nouveau en Ukraine et dans tout autre conflit à venir.

Le sénateur Richards : Merci beaucoup. Je n'ai pas d'autres questions.

Le sénateur Ravalia : Je remercie nos témoins. Ma question s'adresse également à M. Rowswell. Il s'agit un peu d'un suivi de ce que le sénateur Richards a dit.

J'apprécie votre témoignage concernant le manque de présence diplomatique canadienne dans certains points chauds essentiels du monde, selon votre expérience personnelle. En ce qui concerne la cybersécurité et les alliances historiques, pensez-vous que nous sommes confrontés à une vulnérabilité au sein des partenariats établis depuis longtemps, tels que le Groupe des cinq et la sécurité de l'Arctique, et cetera, vu la création récente d'alliances, telles que AUKUS, qui excluent le Canada? Merci.

M. Rowswell : Il s'agit d'une situation qui fluctue énormément. Nous sommes dans une période où l'ordre international, les institutions et les alliances changent. Certaines institutions ont évolué assez rapidement. Je considère le Quad comme un groupe de démocraties libérales qui se préoccupent de la Chine. L'AUKUS est évidemment un groupe militaire du même genre, mais selon moi nous ne sommes qu'au début d'une ère de réinvention des institutions.

Le Canada devrait prêter attention aux nouveaux groupes qui se forment — devons-nous en faire partie ou non — mais je pense que nous devrions pousser plus loin et décider nous-

example, we don't necessarily need to always follow the lead of the United States. It is obviously our biggest and most important partner and most powerful country in the world, so we don't want to ignore them; but in our organization, we have been exploring what I think is a tremendously promising partnership with Germany.

Germany is reinventing its foreign policy in light of the Ukraine conflict and is massively ramping up not only its military spending but its defence spending, and Germany has far more in common with Canada when it comes to our values, our political culture and what have you, than either the United States or even the United Kingdom, for example. We are two countries that are essentially twins of one another when it comes to our values. This is the most important country in Europe. Instead of following others, why don't we say there are partners out there willing to work with us? We built an alliance. We are trying to build this new network for democratic solidarity.

I would strongly emphasize that we embrace countries of the global South. There is no reason at all in this new era of international conflict for us to assume it is us and Western Europe. That was a factor in the 1940s when NATO was created because that made sense at the time. We are a global nation, and the countries that share our values exist all around the world. We should be finding ways to join forces with some of those countries in the Americas, in Africa, in the Middle East and in Asia.

The Chair: Thank you, Mr. Rowswell. I'm interrupting you, and with the indulgence of Senator Ravalia, I think perhaps Mr. Guimond, as a former policy planner, might have a view on this, if I may.

[*Translation*]

Mr. Guimond: Yes, I heard someone make a comment earlier about the unpredictability of foreign policy and international relations. Global Affairs Canada has the skills. Mr. Chair, you pointed out that I was director of policy planning for a few years. Back then, we created a forecasting bureau that regularly did studies looking far into the future, 10 or 20 years into the future. This goes far beyond the political programs of our governments, which last four or five years. However, it's an exercise that needs to be done. These individuals foresaw the pandemic several years ago and discussed how a small but large organization like Global Affairs Canada should respond to it. It's very difficult to create organizations that can deal with these issues over the very long term. I believe that you have to be able to convey a very long-term vision within short-term operationalization that meets the policy needs of the moment and in the medium term.

mêmes quels nouveaux groupes sont logiques pour nous. Par exemple, nous n'avons pas nécessairement besoin de toujours faire comme les États-Unis. C'est bien entendu notre plus grand et plus important partenaire et le pays le plus puissant du monde, nous ne voulons donc pas en faire abstraction; mais au sein de notre organisation, nous avons étudié ce que je pense être un partenariat extrêmement prometteur avec l'Allemagne.

L'Allemagne est en train de réinventer sa politique étrangère à la suite du conflit ukrainien et elle augmente considérablement non seulement ses dépenses militaires, mais aussi ses dépenses consacrées à la défense. L'Allemagne a beaucoup plus en commun avec le Canada en ce qui concerne nos valeurs, notre culture politique et tout le reste, que les États-Unis ou même le Royaume-Uni, par exemple. Nous sommes deux pays qui sont essentiellement des jumeaux en matière de valeurs. Il s'agit du pays le plus important d'Europe. Plutôt que de suivre les autres, pourquoi ne pas se dire qu'il existe des partenaires prêts à travailler avec nous? Nous avons créé une alliance. Nous tentons de bâtir ce nouveau réseau de solidarité démocratique.

Je tiens à mettre l'accent sur le fait que nous appuyons les pays du Sud. Il n'y a aucune raison, en cette nouvelle ère de conflits internationaux, de penser qu'il n'y a que nous et l'Europe occidentale. Ce facteur a joué un rôle dans les années 1940 lorsque l'OTAN a été créée, car cela avait du sens à l'époque. Nous sommes une nation mondiale, et les pays qui partagent nos valeurs existent partout dans le monde. Nous devons trouver des moyens d'unir nos forces avec certains de ces pays dans les Amériques, en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie.

Le président : Je vous remercie, monsieur Rowswell. Je vous interromps et, avec l'indulgence du sénateur Ravalia, je crois que M. Guimond, en tant qu'ancien planificateur des politiques, pourrait peut-être avoir un point de vue à ce sujet, si vous me le permettez.

[*Français*]

M. Guimond : Effectivement, j'ai entendu plus tôt un commentaire sur l'imprévisibilité de la politique étrangère et des relations internationales. Il y a des capacités à Affaires mondiales Canada. Monsieur le président, vous avez souligné que j'étais directeur de la planification des politiques pendant quelques années. On avait créé à l'époque un bureau de *forecasting* — le terme en français m'échappe — qui faisait régulièrement des études portant sur des horizons très lointains de 10 ou 20 ans. Cela dépasse de beaucoup les programmes politiques de nos gouvernements, qui durent quatre ou cinq ans. Toutefois, il faut faire cet exercice. Or, il y a plusieurs années, ces personnes avaient prévu l'arrivée de la pandémie et avaient discuté de la manière d'y réagir dans une organisation à la fois petite et grande comme Affaires mondiales Canada. Créer des organismes qui peuvent s'occuper de ces enjeux à très long terme est très difficile. Je crois effectivement qu'il faut être en

The Chair: Thank you, Mr. Guimond.

[*English*]

Senator Harder: My question is for Margaret Biggs. Ms. Biggs, you are well placed to give a little bit more on what you called the home game. It is important to have a home game, but for Global Affairs, the home game ought not just be 125 Sussex Drive. There was a time when Allan Gotlieb was the deputy minister — which is now 50 years ago, I guess — when foreign affairs was described as a central agency. In other words, part of its home game was to coordinate the domestic departments and to perform a role which your former department, Privy Council Office, now claims at its sole jurisdiction.

If you were to give us more advice on to the home game, not with respect to the headquarters but the home game with respect to the Government of Canada, and even provinces for that matter, what would it be?

Ms. Biggs: Thank you, Senator Harder. Maybe I'm back to the future, but I actually think that given how ubiquitous global issues are and how domestic and global issues are so intertwined, how global issues transcend boundaries, I do believe that Global Affairs Canada needs to situate itself and be seen as essentially a central agency.

I did spend six years at the Privy Council Office before I became the president at CIDA, and I was there for Iraq and Afghanistan and international policy review. What is hugely important is, as robust as we need to be overseas, Global Affairs need to bring the global story to the centre of government and to Canadians. It needs to reclaim, and maybe earn, some of the respect by showing it brings value to policy deliberations at the centre.

Somebody mentioned, maybe Mr. Rowswell mentioned that we know there has been highly centralized decision making. It is not just the current government. It is a function in part of the 24-7 rapidity by which things happen now.

So there is a centralization of issues. But there is no way the Privy Council office or the Prime Minister's office can have the capacity to distill the key global events that are going on or to do the policy creativity — the kinds of ideas that Mr. Rowswell was just saying that we need to do — to think about how Canada can position itself in this really rapidly changing world that's in flux.

mesure de transmettre une vision à très long terme dans une opérationnalisation à court terme, qui répond aux besoins politiques du moment et du moyen terme.

Le président : Merci, monsieur Guimond.

[*Traduction*]

Le sénateur Harder : Ma question s'adresse à Margaret Biggs. Madame Biggs, vous êtes bien placée pour nous en dire plus sur ce que vous appelez les opérations intérieures. Il est important d'avoir des opérations intérieures, mais pour Affaires mondiales, celles-ci ne devraient pas se limiter au 125, promenade Sussex. À l'époque où Allan Gotlieb était sous-ministre — il y a maintenant 50 ans, je présume — les affaires étrangères étaient décrites comme un organisme central. En d'autres termes, une partie de ses opérations intérieures consistaient à coordonner les ministères nationaux et à assumer un rôle que votre ancien ministère, le Bureau du Conseil privé, estime maintenant relever uniquement de son autorité.

Si vous deviez nous donner plus de conseils quant aux opérations intérieures, non pas concernant le siège social, mais concernant le gouvernement du Canada, et même les provinces, d'ailleurs, que conseillerez-vous?

Mme Biggs : Merci, sénateur Harder. Je suis peut-être de retour dans le futur, mais je pense en fait qu'étant donné l'omniprésence des questions mondiales et la manière dont les questions nationales et mondiales sont si étroitement liées, la manière dont les questions mondiales dépassent les frontières, je crois qu'Affaires mondiales Canada doit se positionner et être considérée comme un organisme central.

J'ai effectivement passé six ans au Bureau du Conseil privé avant de devenir présidente de l'ACDI, et j'étais là à l'époque de l'Irak et de l'Afghanistan et pour l'examen stratégique international. Ce qui importe le plus, c'est que, bien que nous ayons besoin d'être solides à l'étranger, Affaires mondiales doit amener l'histoire mondiale au cœur du gouvernement et aux Canadiens. Affaires mondiales doit reconquérir, et peut-être même gagner, un certain respect en montrant la valeur qu'apporte le ministère aux délibérations politiques au niveau central.

Quelqu'un, peut-être M. Rowswell, a mentionné que nous savons que la prise de décisions a été grandement centralisée. Il ne s'agit pas seulement du gouvernement actuel. Il s'agit d'une fonction liée en partie à la rapidité avec laquelle les choses se passent maintenant, soit 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

Il y a donc une centralisation des questions. Il est toutefois impossible que le Bureau du Conseil privé ou le cabinet du premier ministre ait la capacité de condenser les événements mondiaux clés qui surviennent ou de faire preuve de créativité en matière de politiques — c'est le genre de choses que M. Rowswell disait justement que nous devons faire — afin de

I'm not sure I'm answering your question. We can focus on the "way game" but I think what has been missing in part over the last number of decades is to reinforce Global Affairs Canada's presence at the centre of government.

The Chair: I had a number of questions, but since at the outset I said that this study could take about a year, I know I can keep them in reserve. I wanted to follow up on Senator Harder's question and pitch it directly to Mr. Rowswell and Mr. Guimond. That is: Why does Global Affairs Canada — the foreign service — how does it matter to Canadians? Mr. Rowswell, you and your organization have undertaken consultations across the country, and I congratulate you for that and for revitalizing the CIC. You are hearing different things from different branches. But is there sort of a lapse in Canadians' knowledge or just how they look at foreign policy, how it's managed? They think in consular terms, okay, if I get in trouble abroad, my government will look after me and bring me home. It's really not that simple; we know that. And on foreign policy we have to be represented everywhere. All of this costs money; that's the other argument you get. I'm wondering what you are hearing across the country.

To Mr. Guimond, you are, of course, teaching younger people to have a knowledge of foreign policy and what Canada does in terms of its presence. I would welcome comments on your part.

Mr. Rowswell: Thank you so much for that opportunity. We ran an exercise in deliberative democracy called Foreign Policy By Canadians, in which we asked an exactly representative sample of the whole population of Canada what they wanted our engagement in the world to be like. It was really quite an innovative way to go about asking the question, because it showed us when Canadians express issues in their own words how they talk about the world. We found a few things over the 12 hours of deliberation we held with these 444 Canadians, and I would be happy to submit the report for the record.

First is that Canadians are not just service takers whether it's consular or what have you. Canadians, as citizens, I think, are generally — even those with lower education — conscious that their security and our economy depends on what happens outside of our country as well and are anxious for us to be as active and engaged in trying to shape what happens outside our country so that it helps us with the bottom line here in Canada.

réfléchir à la manière dont le Canada peut se positionner dans ce monde qui évolue très rapidement et constamment.

Je ne suis pas certaine d'avoir répondu à votre question. Nous pouvons nous concentrer sur la manière de procéder, mais selon moi ce qui a fait défaut en partie ces dernières décennies, c'est de renforcer la présence d'Affaires mondiales Canada au centre du gouvernement.

Le président : J'avais plusieurs questions, mais comme j'ai dit dès le début que cette étude pourrait prendre environ un an, je sais que je peux les garder de côté. Je voulais donner suite à la question du sénateur Harder et la poser directement à M. Rowswell et à M. Guimond. La question est la suivante : pourquoi Affaires mondiales Canada — le service extérieur — est-il important pour les Canadiens? Monsieur Rowswell, votre organisation et vous avez entrepris des consultations dans tout le pays, et je vous en félicite de même que pour la revitalisation du CIC. Vous entendez des choses différentes de différents secteurs. Existe-t-il une sorte de lacune dans les connaissances des Canadiens ou dans leur manière de percevoir la politique étrangère, et la manière dont elle est gérée? Ils adoptent une optique consulaire; par exemple, si j'ai des problèmes à l'étranger, mon gouvernement se chargera de moi et me rapatriera. Or, nous savons que ce n'est pas si simple. De plus, en matière de politique étrangère, nous devons être représentés partout. Tout cela coûte de l'argent; tel est l'autre argument que vous entendez. Je me demande ce que vous entendez dans tout le pays.

Monsieur Guimond, vous enseignez, bien sûr, à des jeunes à avoir une connaissance de la politique étrangère et du genre de présence qu'assure le Canada. Je serais heureux de recevoir vos commentaires.

M. Rowswell : Je vous remercie de cette occasion. Nous avons réalisé un exercice de démocratie délibérative intitulé la politique étrangère des Canadiens, dans lequel nous avons demandé à un échantillon de personnes tout à fait représentatif de l'ensemble de la population canadienne ce qu'il souhaitait en matière d'engagement dans le monde. C'était vraiment une manière innovante de poser la question, puisqu'elle nous a permis de voir comment les Canadiens parlent du monde lorsqu'ils expriment des problèmes dans leurs propres mots. Nous avons découvert plusieurs choses durant les 12 heures de délibération que nous avons tenues avec ces 444 Canadiens, et je serais heureux de déposer le rapport aux fins du compte rendu.

Tout d'abord, les Canadiens ne sont pas de simples bénéficiaires des services, qu'il s'agisse de services consulaires ou autres. Je pense que les Canadiens, comme citoyens, sont généralement — même les personnes moins instruites — conscients que leur sécurité et notre économie dépendent également de ce qui se passe à l'extérieur du pays et qu'ils tiennent à ce que nous soyons tout aussi actifs et engagés pour

We have found that something like 70% or 71% of Canadians are instinctively internationalist in their orientation, and that's across all demographics and all areas. We found that they are open to spending on defence and development and diplomacy, most of all on security, I should say. But essentially the question they ask is: How does this advance our interests?

They have an acute sense of what our interests are. They recognize that it comes through connections with the world. But they seem to respond better when what we are trying to do in the world is brought back to how it might be —

The Chair: Thank you. I'm going to interrupt you right there to give Mr. Guimond exactly one minute to offer his thoughts.

[*Translation*]

Mr. Guimond: Universities don't really teach Canadian diplomacy or foreign policy; they teach international relations much more. Canadian international relations is much broader than Canadian foreign policy. Canada has 250 groups with different linguistic or cultural backgrounds. They are interested in Canada's international relations and the big issue — that's why I talked about public affairs — is that you need to hire those individuals, like Ben Rowswell did at the Canadian International Council. All of this has to come through students. I was involved in recruiting new officers at Global Affairs Canada in 2019. You have to look at the quality of the young officers the department has hired, who are working on international tribunals and gaining a lot of experience. These officers have completed multidisciplinary studies to cover the areas Ms. Biggs mentioned.

The Chair: Thank you very much. We have a few minutes left and two senators have indicated they would like to speak again. I would ask each of them to take a turn to ask their question.

[*English*]

Colleagues, we have a few minutes left. We have two senators who have asked for second-round questions. I would ask each senator in sequence to ask the question, and then we'll get the responses. That way, we can maximize the few minutes we have left.

tenter de façonner ce qui se passe à l'extérieur de notre pays en vue de nous aider à obtenir des résultats au Canada.

Nous avons constaté que près de 70 % ou 71 % des Canadiens sont instinctivement internationalistes dans leur orientation, et ce, dans tous les groupes démographiques et tous les domaines. Nous avons observé qu'ils sont ouverts aux dépenses en matière de défense, de développement et de diplomatie, et surtout en matière de sécurité, je devrais dire. Cependant, la question qu'ils se posent essentiellement est la suivante : en quoi cela fait-il la promotion de nos intérêts?

Ils ont un sens aigu de nos intérêts. Ils reconnaissent que ceux-ci passent par l'établissement de liens avec le monde. Toutefois, ils semblent mieux réagir quand nos efforts dans le monde sont ramenés à ce qui pourrait être...

Le président : Merci. Je vais vous interrompre ici pour accorder à M. Guimond une minute exactement pour présenter ses idées.

[*Français*]

M. Guimond : Dans les universités, on n'enseigne pas vraiment la diplomatie ou la politique étrangère canadienne; on enseigne beaucoup plus les relations internationales. Les relations internationales du Canada, c'est beaucoup plus grand que la politique étrangère du Canada. Il y a 250 groupes au Canada qui ont des origines linguistiques ou culturelles différentes. Ils s'intéressent aux relations internationales du Canada et le grand enjeu — et c'est pourquoi j'ai parlé d'affaires publiques —, c'est qu'il faut engager ces gens, comme Ben Rowswell l'a fait avec le Conseil international du Canada. Tout cela doit passer par les étudiants. J'ai été impliqué dans le recrutement de nouveaux agents chez Affaires mondiales Canada en 2019. Il faut voir la qualité des jeunes agents que l'on a engagés au ministère, qui travaillent au sein de tribunaux internationaux et qui accumulent beaucoup d'expériences. Ces agents ont fait des études multidisciplinaires pour couvrir les sujets évoqués par Mme Biggs.

Le président : Merci beaucoup. Il nous reste quelques minutes et deux sénateurs aimeraient intervenir de nouveau. Je demanderais à chacun d'entre eux de poser leur question l'un après l'autre.

[*Traduction*]

Chers collègues, il nous reste quelques minutes. Nous avons deux sénateurs qui ont demandé un deuxième tour de questions. Je demanderais à chaque sénateur, dans l'ordre, de poser la question, puis nous obtiendrons les réponses. Ainsi, nous pouvons maximiser les quelques minutes restantes.

[Translation]

Senator Gerba: My question is for Mr. Guimond or Mr. Rowswell. Observers have noted that some appointments to key positions, such as heads of mission, seem to be more political, and are not based on the skills and experience required for the positions in question. Did you witness any political appointments in the process?

[English]

The Chair: I would ask Senator Coyle to ask her question as well, and then we'll get the answers.

Senator Coyle: Very quickly, Mr. Guimond, this is for you. You spoke about the engagement between Global Affairs Canada and the Canadian population in two different directions. You talked about ambassadors perhaps even travelling across Canada, engaging with Canadians, and you also talked about getting Canadians more involved in what Global Affairs Canada is doing. Could you speak to those two aspects, please?

[Translation]

Mr. Guimond: Thank you for the question, senator. On the first question about the appointment of heads of mission from outside the Canadian diplomatic community, Mr. Small spoke a lot about that earlier. I had the opportunity to work with former minister Lawrence Cannon, who was Canada's ambassador to Paris. Mr. Cannon was exceptionally adept at working his way into French political circles. I can't say it was a bad appointment. There are places where it's very useful and there are places where it's more difficult, like on small missions, as Mr. Small said. We've even had sometimes consulates run by non-diplomats, and that has made management relatively difficult. I don't really have a strong opinion on this.

Senator Coyle, when it comes to engaging with Canadians, if we want foreign policy that reflects Canadians' interests, that obviously has to come from the political parties in power, but it also requires day-to-day engagement. As I said earlier, there are 250 linguistic and cultural groups in Canada who are interested in international relations with a particular country or region of the world. So you have to nurture consistency, and it's not as easy as you might think. We're seeing some very important and compelling examples of these issues right now. In formulating policy and recommendations to the government, the department can do this kind of work if it has the resources and the expertise needed.

[Français]

La sénatrice Gerba : Ma question s'adresse à M. Guimond ou à M. Rowswell. Des observateurs ont relevé que certaines nominations à des postes clés, comme les chefs de mission, semblent être davantage des nominations politiques que des nominations basées sur les compétences et sur l'expérience requise pour les postes en question. Avez-vous observé un phénomène de nominations de nature politique lors du processus?

[Traduction]

Le président : Je demanderais à la sénatrice Coyle de poser sa question également, et ensuite nous obtiendrons les réponses.

La sénatrice Coyle : Je vais vous poser une question très rapidement, monsieur Guimond. Vous avez parlé de la collaboration entre Affaires mondiales Canada et la population canadienne de deux façons différentes. Vous avez parlé des ambassadeurs qui voyagent peut-être même partout au Canada, qui communiquent avec les Canadiens, et vous avez également dit vouloir faire en sorte que les Canadiens participent davantage à ce que fait Affaires mondiales Canada. Pourriez-vous nous parler de ces deux aspects, s'il vous plaît?

[Français]

M. Guimond : Merci de la question, madame la sénatrice. Sur la première question au sujet de la nomination de chefs de mission qui viennent de l'extérieur de la diplomatie canadienne, M. Small en a beaucoup parlé tout à l'heure. J'ai eu l'occasion de travailler avec l'ex-ministre Lawrence Cannon, qui était ambassadeur du Canada à Paris. Effectivement, M. Cannon avait exceptionnellement bien réussi à percer les milieux politiques français. Je ne peux pas affirmer que c'était une mauvaise nomination. Il y a des endroits où c'est très utile et il y a des endroits où c'est plus difficile, comme dans les petites missions, comme M. Small l'a dit. Nous avons même parfois eu des consulats qui étaient dirigés par des non-diplomates et cela a rendu la gestion relativement difficile. Je n'ai pas vraiment d'opinion très arrêtée à cet effet.

Pour ce qui est de l'engagement des Canadiens, sénatrice Coyle, si on veut avoir une politique étrangère qui reflète les intérêts des Canadiens, cela passe par les partis politiques au pouvoir, évidemment, mais aussi par un engagement de tous les jours. Comme je l'ai dit tout à l'heure, il y a 250 groupes linguistiques et culturels au Canada qui sont intéressés par les relations internationales avec un pays ou une région du monde en particulier. Il faut donc développer une cohérence, et ce n'est pas aussi facile qu'on peut l'imaginer. Nous avons des exemples très importants et très probants de ces enjeux actuellement. Le ministère, dans sa formulation des politiques et des recommandations au gouvernement, peut donc faire ce genre de travail s'il a les ressources et les compétences nécessaires.

The Chair: Thank you, Mr. Guimond.

[*English*]

I'm sorry, Mr. Rowswell. There will have to be another time for you, I think.

A number of you had mentioned you might have some written comments or materials. Please, if you do, send them in to us via the clerk of the committee.

I would like to thank our witnesses on the second panel. Very informative. Very welcome comments so thank you very much.

Colleagues, are there any other items you would like to raise at this point? Okay. Our next meeting will take place on Thursday, April 28. The meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

Le président : Merci, monsieur Guimond.

[*Traduction*]

Je suis désolé, monsieur Rowswell. Je pense qu'il faudra vous donner une autre occasion de prendre la parole.

Plusieurs d'entre vous ont mentionné qu'ils avaient peut-être des commentaires écrits ou des documents. Si tel est le cas, veuillez nous les envoyer en vous adressant à la greffière du comité.

J'aimerais remercier les témoins du deuxième groupe. La séance a été très instructive. Les commentaires sont les bienvenus, alors merci beaucoup.

Chers collègues, y a-t-il d'autres points que vous souhaiteriez aborder en ce moment? D'accord. Notre prochaine séance aura lieu le jeudi 28 avril. La séance est levée.

(La séance est levée.)
