

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 16, 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, my name is Peter Boehm. I am a senator from Ontario and the Chair of the Committee on Foreign Affairs and International Trade.

Before we begin, I wish to introduce the committee members participating in today's meeting: Senator Boisvenu from Quebec; Senator Gwen Boniface from Ontario; Senator Marty Deacon from Ontario; Senator Amina Gerba from Quebec; Senator Stephen Greene from Nova Scotia; Senator Peter Harder, deputy chair of the committee, from Ontario; Senator Michael MacDonald from Nova Scotia; Senator Ratna Omidvar from Ontario; Senator Mohamed-Iqbal Ravalia, Newfoundland and Labrador; Senator Yuen Pau Woo from British Columbia.

I wish to welcome everyone who may be watching from across the country.

Senators, exceptionally, is it agreed that the Senate Communications Directorate be permitted to take photos during today's meeting with as little disruption as possible?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Thank you.

[*Translation*]

Today, we are conducting a hybrid meeting. I wish to remind senators and witnesses taking part by video conference to please keep your microphone muted at all times, unless recognized by name by the chair.

I will ask senators to use the "raise hand" feature to be recognized. Those present here in the committee room may also signal directly to the clerk, Ms. Gaëtane Lemay, who is seated beside me.

[*English*]

Today, we continue our study on Canada's Foreign Service. For the first hour of our meeting, we are pleased to welcome Mr. Morris Rosenberg, former Deputy Minister of Foreign Affairs and, indeed deputy in other departments; Mr. Ian

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 16 juin 2022

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 11 h 30 (HE), avec vidéoconférence, pour examiner, en vue d'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 Boehm (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je m'appelle Peter Boehm, je suis un sénateur de l'Ontario, et je suis président du Comité 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 : le sénateur Boisvenu, du Québec; la sénatrice Gwen Boniface, de l'Ontario; la sénatrice Marty Deacon, de l'Ontario; la sénatrice Amina Gerba, du Québec; le sénateur Stephen Greene, de la Nouvelle-Écosse; le sénateur Peter Harder, vice-président du comité, de l'Ontario; le sénateur Michael MacDonald, de la Nouvelle-Écosse; la sénatrice Ratna Omidvar, de l'Ontario; le sénateur Mohamed-Iqbal Ravalia, de Terre-Neuve-et-Labrador; et le sénateur Yuen Pau Woo, de la Colombie-Britannique.

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

Honorables sénateurs, exceptionnellement, êtes-vous d'accord pour que la Direction des communications du Sénat prenne des photos durant notre réunion d'aujourd'hui, causant le moins de perturbations possible?

Des voix : D'accord.

Le président : Merci.

[*Français*]

Aujourd'hui, nous tenons une séance hybride. J'aimerais rappeler aux sénateurs et aux témoins qui participent à la réunion par vidéoconférence 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 souhait d'intervenir. Les sénateurs présents dans la salle de réunion peuvent le signaler directement à la greffière qui se trouve à mes côtés, Mme Gaëtane Lemay.

[*Traduction*]

Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude sur le service extérieur canadien. Pour la première heure de la réunion, nous avons le plaisir d'accueillir M. Morris Rosenberg, ancien sous-ministre des Affaires étrangères et sous-ministre dans

Shugart, former Deputy Minister of Foreign Affairs and other departments and, most recently, the former Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet.

I would like to welcome our witnesses and thank them for being with us today. I note that neither witness sent in any prepared statements to share with our interpreters, so I would ask you to pace your remarks to ensure the best interpretation possible.

I will open the floor to questions afterwards. We will begin with Mr. Rosenberg, so the floor is yours.

Morris Rosenberg, Former Deputy Minister of Foreign Affairs, as an individual: Thank you, Mr. Chair. Thank you for the opportunity to contribute to your fit-for-purpose review of the Department of Global Affairs. I'm not going to use my opening remarks to discuss the changing geopolitical context, with which I assume you are all familiar. I will use my remarks to briefly mention four areas that I think merit the attention of your committee.

The first is the need for effective coordination between Global Affairs and other departments, which are engaged internationally.

Global Affairs, of course, has recognized expertise in managing relationships with governments and multilateral organizations, global peace and security, trade relations and trade promotion, development and consular services. However, it's not the lead on many of the emerging global issues such as climate change, global public health or cybersecurity. Rather, it collaborates with our acts in support of other departments on those issues.

This is reflected in the mandate letter sent last December by the Prime Minister to Minister Joly, where approximately two thirds of the priorities set out therein are to be accomplished working with departments outside the Global Affairs portfolio. These departments, like environment, health, finance, fisheries, public safety and justice, to name a few, have significant international relations divisions. They have deep expertise on the substance of issues like climate, transitional terrorism or dealing with pandemics, and they have domestic and foreign networks with access to key decision makers and experts on all of these matters.

Foreign ministries, of course, need some internal expertise on these newer issues at headquarters and at mission, but will need to figure out their value added in relation to these other actors.

d'autres ministères; et M. Ian Shugart, ancien sous-ministre des Affaires étrangères et d'autres ministères et, plus récemment, ancien greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet.

Bienvenue à vous deux, et merci d'avoir accepté notre invitation. Je constate que ni l'un ni l'autre de nos témoins n'ont envoyé de déclaration que nous aurions pu communiquer à nos interprètes, alors je vous demanderais de ne pas parler trop vite, pour que nous puissions avoir la meilleure interprétation possible.

Il y aura ensuite une période de questions. Nous allons commencer par M. Rosenberg. Vous avez la parole.

Morris Rosenberg, ancien sous-ministre des Affaires étrangères, à titre personnel : Merci, monsieur le président. Je vous remercie de m'avoir invité à contribuer à votre examen du service extérieur canadien, qui servira à déterminer s'il est adapté aux objectifs. Je ne parlerai pas de l'évolution du contexte géopolitique dans ma déclaration préliminaire, puisque je tiens pour acquis que vous connaissez déjà tous bien la situation. Plutôt, j'aborderai brièvement quatre thèmes qui, je crois, méritent d'être examinés par votre comité.

Premièrement, il faut assurer une coordination efficace entre Affaires mondiales et les autres ministères qui ont une portée internationale.

Affaires mondiales, bien entendu, est réputé en ce qui a trait à la gestion des relations avec les gouvernements et les organismes multilatéraux, à la paix et la sécurité dans le monde, aux relations commerciales et à la promotion du commerce, au développement et aux services consulaires. Il y a de nombreux dossiers pour lesquels il ne joue pas un rôle directeur, par exemple les changements climatiques, la santé publique mondiale ou la cybersécurité. Il collabore plutôt, en conformité avec nos lois, avec d'autres ministères pour les soutenir dans ces dossiers.

Cela est d'ailleurs reflété dans la lettre de mandat qui a été envoyée en décembre dernier par le premier ministre à la ministre Joly : environ les deux tiers des priorités énoncées dans la lettre de mandat devaient être concrétisées en collaboration avec des ministères à l'extérieur du portefeuille d'Affaires mondiales. Ces ministères — comme Environnement, Santé, Finances, Pêches, Sécurité publique et Justice, pour ne nommer que ceux-là — comprennent d'importantes sections responsables de leurs relations internationales. Ils ont une vaste expertise sur des dossiers de fond comme le climat, le terrorisme transitoire, ou la lutte contre les pandémies; ils disposent aussi de réseaux nationaux et étrangers qui leur donnent accès à des décideurs clés et à des experts dans toutes ces matières.

Les ministères extérieurs ont évidemment besoin d'avoir leur propre expertise relativement à ces nouveaux dossiers, à leur administration centrale et dans leurs missions, mais ils vont aussi

Your committee may wish to consider how the relationship between Global Affairs and these other departments is functioning. If you do so, I hope you have the opportunity to hear from actors outside of Global Affairs for their views on this issue.

The second point I want to raise is about reinvigorating diplomacy. I'm completely in agreement with the view that I think you've heard several times about the need to reinvigorate Canadian diplomacy.

There are some prerequisites for success here. First, as Colin Robertson recently noted in *Policy Magazine*, only about 18% of Foreign Service officers are posted abroad. If you compare this to the situation 30 or 40 years ago, that figure was around 50%, and I agree with Colin's assessment that it's not possible to give and get a Canadian perspective when our Foreign Service is homebound.

Second, human resources policies need to promote the development of deep geographic and language expertise and provide incentives to diplomats who do multiple tours using these skills. Perhaps, most importantly, politicians need to value the importance of diplomacy in managing relationships, providing a Canadian perspective and promoting Canadian interests.

However, and this is my third point, a reinvigorated diplomatic service must, in my view, have a more open approach to recruitment. Canada has unique strengths as a successful, diverse country. Our pluralism should be reflected in our Global Affairs department and in our representation abroad.

We also need to look at diversity in a broader sense. We need to recruit people with a diversity of experience. There should be more opportunities for mid-career entry into the Foreign Service from other sectors and from other government departments. Moreover, if expertise on emerging global issues like climate, pandemics or cyber is found in other departments, there should be more opportunities for these experts to be part of Canadian missions abroad.

My next point is on the importance of fostering a learning culture in the department. This has several aspects. They include increasing knowledge about issues that are critical to our well-being as a civilization and as a planet — like climate change, global health security and the digital revolution. As I mentioned earlier, this includes figuring out the synergies between Global Affairs and other departments and, indeed, other actors outside

devoir examiner quelle valeur cela ajoute, par rapport aux autres acteurs.

Votre comité pourrait vouloir examiner comment fonctionne la relation entre Affaires mondiales et ces autres ministères. Le cas échéant, j'espère que vous pourrez écouter des intervenants à l'extérieur d'Affaires mondiales pour connaître leurs opinions dans ce contexte.

Le deuxième point que je voulais soulever porte sur la revitalisation de la diplomatie. Je crois que vous avez déjà entendu plusieurs fois maintenant qu'il est nécessaire de revitaliser la diplomatie canadienne, et je dois dire que je suis complètement d'accord.

À cet égard, il y a certaines conditions préalables à notre réussite. D'abord, comme M. Colin Robertson l'a récemment souligné dans la revue *Policy*, seuls environ 18 % des agents du service extérieur sont affectés à l'étranger. En comparaison d'il y a 30 ou 40 ans, c'était plus près de 50 %, et je suis d'accord avec M. Robertson pour dire qu'il est impossible de donner ou d'obtenir le point de vue canadien si notre service extérieur est confiné au Canada.

Deuxièmement, les politiques en matière de ressources humaines doivent promouvoir l'acquisition d'une vaste expertise linguistique et géographique et fournir des incitatifs aux diplomates qui participent à plusieurs missions pour appliquer leurs compétences. Le plus important serait peut-être que les politiciens voient l'importance de la diplomatie pour ce qui est de gérer les relations, de faire valoir le point de vue canadien et de promouvoir les intérêts du Canada.

Cependant — et c'est mon troisième point —, le service diplomatique revitalisé doit, à mon avis, adopter une approche beaucoup plus ouverte en matière de recrutement. Le Canada, en tant que pays riche et diversifié, possède des forces uniques. Notre pluralisme devrait se refléter dans le ministère des Affaires mondiales ainsi que dans notre représentation à l'étranger.

Nous devons aussi élargir le sens de la diversité. Nous devons recruter des gens avec une diversité d'expériences. Il devrait y avoir plus d'occasions d'entrée à mi-carrière dans le service extérieur, depuis d'autres secteurs ou ministères du gouvernement. De plus, il devrait y avoir plus d'occasions pour les gens venant d'autres ministères qui ont de l'expertise sur des dossiers mondiaux émergents comme le climat, les pandémies et la cybersécurité de participer à des missions canadiennes à l'étranger.

Mon prochain point concerne l'importance d'encourager une culture d'apprentissage au sein du ministère, ce qui pourrait prendre plusieurs formes : par exemple, il faudrait augmenter nos connaissances sur des dossiers qui sont cruciaux au bien-être de notre civilisation et de notre planète — comme les changements climatiques, la sécurité sanitaire mondiale et la révolution numérique —; comme je l'ai mentionné plus tôt, il faudrait

government who are working on these issues. A learning agenda would emphasize the importance of fostering a solid understanding of the country that is being served, that is, Canada. There are various strategies to help the department deepen its engagement with Canadians and hear their concerns and ideas. A learning culture would emphasize softer leadership skills like active listening, partnership building, intelligent risk taking and a willingness to use mistakes as learning opportunities.

Finally, it needs to encourage a culture of giving honest, fearless advice to ministers and, within the department, to senior officials. A recent study by the Institute on Governance concluded that speaking truth to power is discouraged in the federal public service. This is a very big subject, so I'll simply say this: Utility and credibility of the Canadian foreign policy enterprise depend on politicians and public servants recognizing the value of honest advice and actively encouraging it. What is the point of encouraging diversity if the diverse people you bring in are afraid to give their best advice?

I'll stop there, and I would be pleased to answer your questions.

The Chair: Thank you very much, Mr. Rosenberg. We will now go to Mr. Shugart. You have the floor.

Ian Shugart, former Deputy Minister of Foreign Affairs and former Clerk of the Privy Council, as an individual: Thank you, senators, for the invitation to be with you here today.

[Translation]

I strongly support what my colleague Mr. Rosenberg said.

First, a quick debate on the last point raised. It is too easy to draw conclusions because this issue applies to the entire public service, and it is a bit sensitive. In general, though, it is a very important observation.

[English]

I am going to raise my comments to a slightly higher level than those of Mr. Rosenberg.

Senators will be familiar with the famous Tolstoy quote that, "All happy families are alike, but each unhappy family is unhappy in its own way."

examiner les synergies entre Affaires mondiales et les autres ministères et même les autres acteurs extérieurs du gouvernement qui travaillent sur ces dossiers. Une culture d'apprentissage permettrait de mettre l'accent sur l'importance d'avoir une compréhension robuste du pays que nous servons, c'est-à-dire le Canada. Il y a diverses stratégies pour aider le ministère à approfondir son engagement auprès des Canadiens et Canadiennes et pour écouter leurs préoccupations et leurs idées. Une culture d'apprentissage permettrait de prioriser les compétences comportementales en leadership, comme l'écoute active, l'établissement de partenariats, la prise de risques réfléchi et la volonté de transformer les erreurs en occasions d'apprentissage.

Enfin, il faut favoriser une culture dans laquelle les gens sont encouragés à donner sans crainte des conseils honnêtes aux ministres et, à l'intérieur du ministère, aux hauts fonctionnaires. Selon une étude récente de l'Institut sur la gouvernance, il est découragé, dans la fonction publique fédérale, de dire la vérité aux personnes en position d'autorité. Puisqu'il s'agit d'un sujet très complexe, je dirai simplement que l'utilité et la crédibilité du Canada en matière de politique étrangère dépendent de politiciens et de fonctionnaires qui reconnaissent la valeur des conseils honnêtes et qui encouragent activement les gens à s'exprimer honnêtement. Après tout, quel est l'intérêt d'encourager la diversité, si les gens diversifiés que vous embauchez ont peur de donner leurs conseils?

Je vais m'arrêter ici. Je répondrai à vos questions avec plaisir.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Rosenberg. C'est maintenant au tour au M. Shugart. Vous avez la parole.

Ian Shugart, ancien sous-ministre des Affaires étrangères et ancien greffier du Conseil privé, à titre personnel : Bonjour, honorables sénateurs et sénatrices, et merci de m'avoir invité à être des vôtres aujourd'hui.

[Français]

Je voudrais m'associer étroitement aux commentaires de mon collègue M. Rosenberg.

D'abord, un petit débat sur le dernier point qu'il a soulevé; il est trop facile de tirer des conclusions, car il s'agit d'une question qui se pose pour toute la fonction publique et elle est un peu délicate. Cependant, en général, c'est là une observation très importante.

[Traduction]

Je vais aller un peu plus loin que M. Rosenberg dans mes commentaires.

Vous reconnaîtrez sans doute, mesdames et messieurs, cette fameuse citation de Tolstoï : « Toutes les familles heureuses se ressemblent, mais chaque famille malheureuse l'est à sa façon. »

I'd like to paraphrase that and apply this to Global Affairs and to our Foreign Service: For a foreign service conducting international relations in every normal situation is alike, but every international crisis is a crisis in its own unique way.

This committee, in its examination of our Foreign Service, will be looking at many dimensions of this, including the policy environment, but I want to encourage the committee in this examination to assess the requirements and needs of the Foreign Service with three observations in mind.

First, diplomacy is not simply a specialized activity in a corner of government. It is a specialized activity, but it is far more. It is a language that has to be learned and practised. It has to be developed; it has to be retained. It requires expertise and experience. We have to cultivate that language and the people who know how to use it. The language — the tradecraft — of diplomacy. We have to be able to use it in normal and crisis situations. This is not a language that can be learned overnight. It cannot be ramped up quickly. It is a resource that has to be cultivated, kept in reserve and used continuously.

Second, the world is changing, and the Foreign Service has to be able to adapt to it. This is a truism. The world has always been changing, and that is the history, that is the story, of every foreign service. But we're dealing with a pace of change and with issues such as security; new technologies such as cyber; rapidly changing markets that give enormous potential; the need for new and creative solutions that have not historically been on the table, such as the engagement of the private sector more directly in development. These are changes that the Foreign Service has to be able to adapt to.

Third, the threats and opportunities facing Canada and every country are evolving, and we need to understand and react to those threats. It's not always clear that the extent and the long-term direction of those threats are at the heart of decision making within the department and across the government. We have to be going back over and over again to defining, understanding and articulating the national interest in the face of these threats and opportunities.

The case that I am making as a former leader of that department and then a *demandeur* of the department is to support vigorously our Foreign Service because it is vital to our national interest. And as Mr. Rosenberg has said, not just the Foreign Service within Global Affairs or our trade commissioners or our development experts, but all those who work in foreign arenas across the government, and to expect from the Foreign Service

En paraphrasant, j'applique cela à Affaires mondiales et à notre service extérieur : tous les services extérieurs qui gèrent des relations internationales dans une situation normale se ressemblent, mais chaque crise internationale est une crise à sa façon.

Votre comité, au cours de son examen du service extérieur, va étudier cette question sous de nombreux angles, entre autres celui de l'environnement stratégique, mais je tiens tout de même à vous encourager, dans le cadre de votre examen, à tenir compte de trois considérations lorsque vous vous pencherez sur les exigences et les besoins du service extérieur.

Premièrement, la diplomatie ne se résume pas à l'activité spécialisée d'une seule partie du gouvernement. Oui, il s'agit d'une activité spécialisée, mais c'est bien plus que cela. C'est une langue qui doit être apprise et pratiquée. Il faut la perfectionner et la maintenir. Cela nécessite de l'expertise et de l'expérience. Nous devons cultiver cette langue, et cultiver les gens qui savent s'en servir; la langue — la technique — de la diplomatie. Nous devons savoir l'utiliser en temps normal ainsi qu'en situation de crise, mais ce n'est pas quelque chose qui peut être appris du jour au lendemain. Ce n'est pas une ressource qui peut être augmentée rapidement; il faut plutôt la cultiver, savoir la réserver et l'utiliser continuellement.

Deuxièmement, le monde est en train de changer, et le service extérieur doit pouvoir s'y adapter. C'est un fait évident. Le monde est en évolution constante, et cela fait partie de l'histoire — ou devrais-je dire du récit — de tous les services extérieurs. Cependant, nous sommes maintenant confrontés à une évolution rapide et à des défis comme la sécurité, l'émergence de technologies, comme les cybertechnologies; des marchés au potentiel énorme qui changent rapidement; la nécessité d'avoir des solutions nouvelles et créatives qui n'étaient pas sur la table dans le passé, comme faire participer le secteur privé plus directement au développement. Voilà les changements auxquels le service extérieur doit pouvoir s'adapter.

Troisièmement, le Canada ainsi que tous les pays sont devant des menaces et des possibilités en pleine évolution, et nous avons besoin de comprendre ces menaces et d'y réagir. Parfois, il est difficile de savoir si les processus décisionnels du ministère et de tout le gouvernement tiennent fondamentalement compte de la portée et de l'orientation à long terme de ces menaces. Nous n'arrêtons pas de devoir définir, comprendre et expliquer, encore et encore, quels sont les intérêts nationaux devant ces menaces et ces occasions.

Le message que je veux vous transmettre en tant qu'ancien chef du ministère, puis en tant que demandeur du ministère, est qu'il faut soutenir avec vigueur le service extérieur, étant donné qu'il est essentiel pour l'intérêt national. Comme l'a dit M. Rosenberg, cela ne se limite pas à notre service extérieur du ministère des Affaires mondiales ou à nos délégués commerciaux ou à nos experts en développement; il y a aussi tous ceux qui

and from those internationally engaged public servants agility, flexibility and adaptability because nothing stays the same, and our national interests will require that adaptability in everything that we face.

I'll stop there and, likewise, am happy to answer your questions.

The Chair: Thank you very much, Mr. Shugart.

[*Translation*]

Before we begin the question period, I wish to remind members participating by video conference to use the “raise hand” feature if they wish to be added to our clerk’s list.

[*English*]

I also wish to inform members that you will each have a maximum of only four minutes for the first round, and, as usual, here is my admonition to you: Keep your preamble short, your questions concise and we can always go to a second round. Concision is also requested on the part of our witnesses in their responses.

Senator MacDonald: I’m so glad to have these two great witnesses here today for my first question. I have a question about the general quality of the Foreign Service.

We were all witness this past weekend when a senior official from the Department of Global Affairs attended an event at the Russian Embassy. My question is less about the attendance of a senior official at this event than it is about the culture that makes such a thing possible.

The individual who attended the event was the deputy chief of protocol in the department. She is a daughter of a former Canadian ambassador to the United Nations. She surely should have known or been aware that attendance at this event would almost certainly have blown up in her face. She surely should have known that the Russians would be sophisticated enough to ensure that it did, in fact, blow up in the government’s face. Whoever signed off on the attendance should have been aware of those things.

If the deputy minister was aware of the attendance, he should have known that. If the deputy minister was not aware, the officials in the department who chose not to make him aware should have known that this would blow up on the department.

travaillent aux activités internationales de tout le gouvernement, et nous devons exiger que le service extérieur et les fonctionnaires remplissant une fonction internationale aient cette souplesse, cette flexibilité et cette adaptabilité, parce que rien ne reste pareil, et nous aurons besoin de nous adapter à tout ce à quoi nous serons confrontés pour préserver nos intérêts nationaux.

Je vais m’arrêter ici, et je répondrai aussi à vos questions avec plaisir.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Shugart.

[*Français*]

Avant de passer à la période des questions, je rappelle aux membres du comité qui participent à la réunion à distance d’utiliser la fonction « lever la main » pour faire part de leur souhait d’être ajouté à la liste que tient notre greffière.

[*Traduction*]

Je veux aussi informer les membres du comité que vous aurez un maximum de quatre minutes seulement lors du premier tour. Voici mon avertissement habituel : ne prenez pas trop de temps pour votre préambule, posez des questions concises, et vous pourrez toujours intervenir lors du deuxième tour. Je demanderais aussi aux témoins d’être concis dans leurs réponses.

Le sénateur MacDonald : Je suis très heureux de pouvoir poser ma première question aujourd’hui à deux témoins exceptionnels. Ma question porte sur la qualité générale du service extérieur.

Nous savons tous que, la fin de semaine dernière, une haute fonctionnaire du ministère des Affaires mondiales a assisté à un événement à l’ambassade russe. Ma question ne porte pas tant sur le fait que cette haute fonctionnaire a assisté à cet événement, que sur la culture qui a fait que cela était possible.

La personne qui a assisté à cet événement était la cheffe adjointe du Protocole du ministère, en plus d’être la fille d’un ancien ambassadeur canadien aux Nations unies. Elle devait sûrement savoir qu’elle allait s’attirer des ennuis en assistant à cet événement. Elle devait sans doute savoir que les Russes sont suffisamment rusés pour s’assurer que cela éclabousse le gouvernement. La personne qui a autorisé sa présence aurait dû être au courant de tout cela.

Si le sous-ministre savait qu’elle allait assister à cet événement, il aurait dû être au courant de tout cela, et s’il ne le savait pas, alors les fonctionnaires du ministère qui ont choisi de ne pas l’en informer auraient dû savoir que cela allait éclabousser le ministère.

The minister's office, which it has been confirmed was aware of the attendance, surely would have known that attending a party at the Russian Embassy would be a public relations disaster.

My point is that this is not an ordinary mistake. To me, it indicates some very disturbing things about the culture of a department where, despite the existence of a genocidal war and unprecedented sanctions imposed by Canada on another state, a series of officials in the Department of Global Affairs evidently thought this would be a good idea. In my view, the scope of the mistake and the fact that the mistake was clearly made at multiple levels suggests to me that there is something seriously wrong here.

Gentlemen, I would like to get your perspective on this. Could you identify what the systemic problems are here and, through that, explain to this committee and to Canadians how such a series of errors could be made?

Mr. Rosenberg: Obviously, it has been in the news, and it's a very good question. I'm not really in a position to be able to say because there are multiple possibilities. I'm not in the department anymore. It could have been a simple error at a low level. Someone may not have checked up the chain as they should have.

As you suggested in your question, if someone knew, they should have told someone further up. That raises the issue of whether people are giving honest advice.

Not being in the department, it's hard for me to answer the question. I think someone obviously needs to look into what happened. I agree with you that it is a serious breach given the extremely high profile of what's going on in Ukraine with the Russian invasion — and that calls for not having business as usual — but I don't think I can illuminate it any further than that.

Mr. Shugart: I would only add that judgment calls are made all the time. Sometimes they are wrong, sometimes they are debatable and sometimes they are right even if they are not accepted as such.

We want public servants and officials in this or any department to be able to make judgment calls without checking every decision everywhere. This is clearly a situation that is sensitive and where being extra careful is called for.

Le bureau de la ministre savait — et cela a été confirmé — que cette personne allait assister à cet événement, et il aurait sûrement dû savoir que cela allait entraîner une catastrophe pour les relations publiques si cette personne assistait à un événement à l'ambassade russe.

Ce que je veux dire, c'est que ce n'est pas une petite erreur. À mon avis, cela révèle des choses très perturbantes à propos de la culture au sein du ministère, parce qu'alors qu'une guerre génocidaire est en cours et que le Canada impose des sanctions sans précédent à un autre État, des fonctionnaires successifs du ministère des Affaires mondiales ont évidemment pensé que tout cela serait une bonne idée. À mon avis, l'ampleur de cette erreur et le fait qu'elle a été clairement commise à plus d'un échelon montrent, selon moi, qu'il y a de graves problèmes au ministère.

Messieurs, j'aimerais avoir votre avis sur le sujet. Pouvez-vous nous dire quels sont les problèmes systémiques qui existent, et en même temps, expliquer au comité et aux Canadiens comment on a pu commettre une telle séquence d'erreurs?

M. Rosenberg : Évidemment, on en a parlé aux actualités... Vous posez une très bonne question. Je ne suis pas vraiment le mieux placé pour répondre, parce qu'il y a plus d'une possibilité. Je ne travaille plus au ministère. Peut-être qu'il s'agissait tout simplement d'une erreur aux échelons inférieurs. Peut-être que quelqu'un n'a tout simplement pas consulté ses supérieurs, comme il l'aurait dû.

Comme vous l'avez laissé entendre dans votre question, si quelqu'un était au courant, il aurait dû le dire à quelqu'un de plus haut placé. On peut donc se demander si les gens donnent des conseils honnêtement.

Puisque je ne travaille plus au ministère, je peux difficilement répondre à la question. Je pense que quelqu'un devrait évidemment se pencher sur ce qui est arrivé, et je suis d'accord avec vous pour dire qu'il s'agit d'un manquement extrêmement grave, compte tenu de la situation très médiatisée en Ukraine, à cause de l'invasion russe — et dans ce contexte, on ne peut pas agir comme si tout était normal —, mais je ne pense pas pouvoir en dire plus.

M. Shugart : J'ajouterais seulement qu'on prend tout le temps ce genre de décisions, en y allant avec son jugement. Parfois on se trompe, parfois il y a de la controverse, et parfois on a raison, même s'il y a des gens qui ne sont pas d'accord.

Nous voulons que les gestionnaires et les représentants du ministère des Affaires mondiales ou de n'importe quel autre ministère puissent prendre des décisions selon leur jugement, sans avoir à tout le temps demander une autorisation pour tout. Clairement, il s'agissait d'une situation de nature délicate, et une prudence extrême était de mise.

I won't comment on what happened here; I have no idea. I would just make the observation, though, that some of the commentary that I have seen in the press that this is an event that demonstrates that the country and the government really do not care about Ukraine and what is happening, in my opinion, is patently foolish commentary. Clearly, the country's stance vis-à-vis the war in Ukraine, the aggression of Russia toward Ukraine, has been made abundantly clear across the government and by the people of this country.

It's in a broader context that these decisions are made, and they can be errors of judgment, they can be mistakes. I won't try and explain it.

Senator M. Deacon: Thank you for being here today. In past meetings, we've heard from witnesses that Global Affairs Canada is a bit too top-heavy. To quote one of our witnesses, it is overweight in oversight. There are too many people looking over too many shoulders trying to check; too many supervisors and way too much to do in one place in one time. I take this to mean too many supervisors and not enough leash to allow our foreign affairs officers to operate independently and with autonomy in their postings.

I'm wondering what your opinion of this is and, if you agree, how do we go about trimming upper management in a public service where such roles typically become quite entrenched? I'll ask Mr. Shugart first and would also like to hear from Mr. Rosenberg.

Mr. Shugart: Thank you, senator, for that question. I might make the observation that many of my answers, and I suspect Mr. Rosenberg's as well, may be a little bit conflicted because we were in positions of oversight and leadership in the department. You should take my answers with a grain of salt, certainly, in that regard.

This is likewise a challenge across the government. We have imposed by Parliament a range of oversight and accountability mechanisms that departments are required to have in place. It may very well be that witnesses who made that observation were referring to those kinds of things. To that extent, government departments are simply following the direction and the will of Parliament in establishing those mechanisms.

The other observation I would make is that there's an implication there that people up the chain of responsibility in the department are not themselves adding value in terms of the substance of the conduct of foreign relations and the analysis. My own experience was that when we were discussing an issue such as Afghanistan or what today would be the situation in

Je ne vais pas faire de commentaire sur ce qui est arrivé, parce que je n'en sais rien. La seule observation que je ferais, cependant, concerne certains des commentaires que j'ai vus dans les journaux; on dit que ce qui s'est passé montre que notre pays et le gouvernement ne se soucient pas vraiment de l'Ukraine et de ce qui se passe là-bas, et à mon avis, ces commentaires sont totalement déraisonnables. La position du pays vis-à-vis la guerre en Ukraine, l'agression russe contre l'Ukraine, a été abondamment claire, du fait des actions de tout le gouvernement et des gens de notre pays.

C'est dans un contexte plus général que ces décisions sont prises, et des erreurs de jugement peuvent survenir, et les gens peuvent se tromper. Je ne vais pas essayer d'expliquer ce qui s'est passé.

La sénatrice M. Deacon : Merci d'être avec nous aujourd'hui. Au cours des dernières réunions, des témoins nous ont dit que les échelons supérieurs d'Affaires mondiales Canada avaient peut-être beaucoup trop de chefs. Pour citer l'un des témoins, il y a surabondance en matière de surveillance. Il y a trop de gens qui regardent par-dessus trop d'épaules pour vérifier ce que les gens font; il y a trop de superviseurs et beaucoup trop de choses à faire à un endroit à la fois. Si j'ai bien compris, cela veut dire qu'il y a trop de superviseurs et pas suffisamment de latitude pour que les agents des Affaires étrangères puissent travailler indépendamment et avoir de l'autonomie dans leurs affectations.

J'aimerais savoir quelle est votre opinion à ce sujet, et si vous êtes d'accord, comment nous pourrions réduire les échelons supérieurs de la fonction publique quand les personnes jouant ces rôles font habituellement partie des meubles. J'aimerais que M. Shugart réponde en premier, mais j'aimerais aussi entendre ce que M. Rosenberg a à dire.

M. Shugart : Merci de la question, madame la sénatrice. Je devrais dire que beaucoup de mes réponses — et j'imagine que ce sera aussi le cas de celles de M. Rosenberg —, dénotent peut-être un petit conflit d'intérêts, parce que nous occupons des postes de surveillance et de direction au ministère. Donc, à ce sujet certainement, prenez mes réponses avec un grain de sel.

Le défi est le même à l'échelle du gouvernement. Le Parlement impose aux ministères toute une gamme de mécanismes de surveillance et de reddition de comptes. Il est très probable que les témoins qui ont fait cette observation parlaient de cela. Donc, à cet égard, les ministères ne font que respecter les directives et la volonté du Parlement en mettant en place ces mécanismes.

L'autre observation que je voudrais faire est que cela laisse entendre que les gens qui sont en haut de la filière de responsabilité au ministère n'ajoutent pas eux-mêmes de la valeur, fondamentalement, en ce qui concerne la conduite des relations étrangères et leur analyse. D'après ma propre expérience, quand nous discutons de certains dossiers, comme

Ukraine — and in my time, we spent a lot of time, for example, on the crisis that was developing in North Korea, to say nothing of Canada-U.S. relations. We routinely met in the context of people from all dimensions of our Foreign Service and at all levels. The policy and the culture that was followed was one where if you were in the room, you were both entitled and expected to speak up with your perspective and your knowledge.

I think one has to be very sensitive to that suggestion, senator. I think there are reasons for different people thinking that there's too much oversight. In my experience, the real question is: Can every person in the organization be able to articulate is what I'm doing adding value to the national interest, and is what we're doing have to be done in this way? If the answer is no, what we're doing is not adding value, then stop doing it and turn to many of the other tasks that need to be done.

The Chair: I'm afraid we've run out of time on that segment. I'm sure Mr. Rosenberg might want to come back in a future question on that.

Senator Harder: Thank you, former colleagues, for your comments. I broadly share the observations that you both have made with respect to the Foreign Service and the department. In my previous role before your role in the department, I would have shared that same list. I think the trick is, how do we actually have actions that reinforce progress on dealing with those questions?

Mr. Rosenberg, I want to speak to your open approach to recruitment in the context of the obvious expertise in Foreign Service issues, or at least international issues, outside of the department. I agree that we need open recruitment, but we also in exchange need interchange from the foreign ministry into the domestic departments that have an international agenda. I wonder if you could speak to that because I do think it becomes an opportunity to reward broad experience rather than feel that you're diminishing diplomacy.

Mr. Rosenberg: Thank you very much for the question. I think it is a very important question. One of the things I mentioned very briefly in my comments on the learning agenda is that the department needed to be better at understanding the country it serves. The country it serves is not the country it's posted to. The country it serves is right here, it's Canada. How do you do that? I agree with you that some of this should be through postings in other departments, including postings in

l'Afghanistan, ou aujourd'hui, ce serait la situation en Ukraine — et à mon époque, nous avons passé énormément de temps, par exemple, sur la crise qui s'aggravait en Corée du Nord, sans parler des relations entre le Canada et les États-Unis —, nous nous réunissions régulièrement avec des gens de tous les domaines et de tous les échelons de notre service extérieur. Nous avons comme politique et comme culture que si vous étiez dans la pièce, vous aviez le droit de vous exprimer pour offrir votre point de vue et vos connaissances; c'était même attendu de vous.

Je pense qu'il faut faire preuve d'une très grande prudence par rapport à cette observation, madame la sénatrice. Je pense qu'il peut y avoir diverses raisons pour lesquelles les gens croient qu'il y a trop de surveillance. D'après mon expérience, la vraie question serait de savoir si tous les employés d'un organisme peuvent expliquer en quoi ce qu'ils font ajoute de la valeur à l'intérêt national, et si ce qu'on fait doit être fait de cette façon. Si la réponse est non, si notre travail n'ajoute pas de valeur, alors arrêtons, parce qu'il y a de nombreuses autres tâches qui doivent être accomplies.

Le président : J'ai bien peur que le temps soit écoulé. Je suis sûr que M. Rosenberg voudra revenir sur le sujet en réponse à une autre question.

Le sénateur Harder : Merci, chers anciens collègues, de vos commentaires. Dans une grande mesure, je suis du même avis que vous en ce qui concerne les observations que vous avez faites sur le service extérieur et le ministère. Dans mon ancienne carrière, avant vous, au ministère, j'aurais dressé la même liste. Je crois que la question clé, c'est comment pouvons-nous prendre concrètement des mesures pour favoriser le progrès dans ces dossiers?

Monsieur Rosenberg, j'aimerais qu'on discute de votre approche ouverte en matière de recrutement, dans le but évident d'avoir une expertise pour les dossiers du service extérieur, ou du moins par rapport aux dossiers internationaux, à l'extérieur du ministère. Je suis d'accord pour dire que nous avons besoin d'un recrutement ouvert, mais en contrepartie, nous avons aussi besoin d'échanges provenant du ministère des Affaires étrangères vers les ministères nationaux qui ont une portée internationale. Je me demandais si vous aviez quelque chose à dire là-dessus, parce que je crois vraiment que ce serait une occasion de récompenser les gens qui ont une vaste expérience, au lieu d'avoir l'impression de miner la diplomatie.

M. Rosenberg : Merci beaucoup de la question, et je pense que c'est une question très importante. Une des choses que j'ai mentionnées très brièvement dans mes commentaires, au sujet de la culture d'apprentissage, c'est que le ministère doit avoir une meilleure compréhension du pays qu'il sert. Le pays qu'il sert n'est pas le pays où on est affecté. Le pays qu'il sert, c'est ici, c'est le Canada. Qu'est-ce qu'on peut faire pour cela? Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il faudrait des affectations dans

central agencies, so that people who are senior in Global Affairs understand how the government works and how to get things done, but I think it should go beyond that. I think it would be helpful if when people came back from their postings, rather than taking a job in the department, at least some of them would look for positions elsewhere. I really don't care where that elsewhere is, as long as it's in Canada. It could be another government department, an NGO, a corporation or a provincial government. And then there should be incentives. If you do that, that should be given weight when you're considering promotions or when you're considering your next assignment.

There is a problem with this. I actually tried this. It was George Hanel who had this suggestion. We said, don't set up machinery, just make it generally known that we would like this to happen. We had one person who really took this up and went to work for the Canada Pension Plan. They were rewarded with an ambassadorship at the end of it. The problem, I think, is that there is such a fear in the department that if you leave, out of sight is out of mind and it will be a career-limiting move.

The remedy to that is that there needs to be consistent messaging from the senior leadership in the department that this is very important and that this will be factored into promotions and into mission assignments. The trick is, because you have deputies rotating out of the department every three years or so, if one deputy says they want to do this, people may wonder if the next guy will buy into it. There needs to be consistency with this, but it's very important to build that Canadian capacity that builds the credibility of Foreign Affairs and makes sure that they actually understand the Canadian interests that they're supposed to be promoting.

The Chair: Thank you.

Senator Ravalia: Thank you to our witnesses. My question is for Mr. Shugart. The Privy Council Office coordinates various deputy minister committees to advance integrated policy development in support of government priorities and medium-term planning. One of these committees focuses on foreign policy and defence.

What is the Privy Council's role in interdepartmental coordination for Canada's Foreign Service and Foreign Affairs?

d'autres ministères, y compris dans des organismes centraux, afin que les hauts fonctionnaires d'Affaires mondiales comprennent comment fonctionne le gouvernement et comment les choses se font, mais je pense qu'il faut voir plus loin que cela. Je pense que ce serait utile si, quand les gens reviennent de leurs affectations, plutôt que de prendre un poste au ministère, il faudrait, du moins pour certains d'entre eux, qu'ils cherchent des postes ailleurs. Selon moi, cela n'a pas vraiment d'importance où se trouve le poste, pourvu que ce soit au Canada. Cela pourrait être dans un autre ministère, dans une ONG, dans une entreprise ou dans un gouvernement provincial. Il devrait aussi y avoir des incitatifs : si vous faites cela, cela devrait être pris en considération quand vient le temps d'accorder des promotions ou de décider de votre prochaine affectation.

Cela soulève un problème : j'ai essayé cela, à dire vrai. C'était M. George Hanel, qui l'avait proposé. Nous avons dit : pas besoin de mécanismes, il suffit de faire savoir, de façon générale, qu'on aimerait que les choses fonctionnent comme cela. Il y a eu une personne qui a vraiment pris cela à cœur, et qui est partie travailler pour le Régime de pensions du Canada, et au bout du compte, sa récompense a été de se faire confier un poste d'ambassadeur. Je pense que le problème, c'est qu'il y a une véritable crainte au ministère que, si vous partez, c'est loin des yeux, loin du cœur, et que cela limite les perspectives d'avancement.

La solution, ce serait qu'il y ait continuellement des messages de la haute direction du ministère pour souligner la grande importance de tout cela et pour dire que ce sera pris en considération pour les promotions et pour les affectations dans les missions. Là où le bât blesse, c'est que puisque les sous-ministres entrent au ministère et en sortent tous les trois ans environ, si un sous-ministre dit que c'est ce qu'il veut faire, les gens vont peut-être demander si le prochain va trouver que c'est une bonne idée. Il doit y avoir de la cohérence, et c'est aussi très important de renforcer la capacité du Canada d'accroître sa crédibilité en matière d'affaires étrangères et pour s'assurer que ses fonctionnaires comprennent véritablement quels sont les intérêts canadiens qu'ils sont censés promouvoir.

Le président : Merci.

Le sénateur Ravalia : Merci à nos témoins. Ma question s'adresse à M. Shugart. Le Bureau du Conseil privé assure la coordination entre divers comités des sous-ministres dont le mandat est de faire progresser le développement des politiques intégrées qui appuient les priorités du gouvernement et la planification à moyen terme. L'un de ces comités est voué à la politique étrangère et à la défense.

Quel est le rôle du Conseil privé pour ce qui est d'assurer la coordination entre les ministères pour le service extérieur du Canada et Affaires étrangères?

Mr. Shugart: Thank you, senator. The role of the Privy Council Office is to coordinate to ensure that the various players who have a responsibility and a role in any particular problem or objective are brought to the table and that there is coordination. We would call that de-conflicting any divergent or opposing approaches by departments.

I'd like to stress that the department should not have to wait for the Privy Council Office to implement the kind of approach that Mr. Rosenberg was speaking about in his opening comments, and with which I completely agree in regard to coordination.

In regard to two really important relationships, when I was the Deputy Minister of Foreign Affairs and we were preparing for the outcome of the 2016 presidential election in the United States, the Privy Council Office was deeply interested in what was coming in that bilateral relationship. However, I didn't wait for the Privy Council Office to establish machinery or mechanisms. We pulled together, both at the ministerial level and senior officials, using the coordination of the department itself.

Also, the Deputy Minister of Foreign Affairs has significant convening power and authority. So any Deputy Minister of Foreign Affairs needs to be performing that role in support of what Mr. Rosenberg was talking about, coordinating these efforts right across the department.

In the case of China, it was actually a cabinet directive at one point that there would be a committee of deputy ministers under the leadership of Foreign Affairs that would coordinate China-related matters. So it doesn't have to be the central agency, but at the end of the day it's the Privy Council Office's responsibility to articulate the national interest in any particular issue and to ensure departments are coordinated and brought to the table in support of that interest.

Senator Ravalia: In his appearance on April 28, Len Edwards made the suggestion that one of the deputy ministers in Global Affairs be given the official role of head of the Foreign Service, reporting directly to the Clerk of the Privy Council.

Do you think that would be a more lean and efficient mechanism with respect to moving ahead with critical issues?

Mr. Shugart: Senator, I think, de facto, the deputy minister of the department is the head of the Foreign Service, or at least represents the Foreign Service. Any deputy minister of the broader department, or the Deputy Minister of Foreign Affairs, who does not see that as his or her responsibility has either been badly chosen or is deficient in their responsibilities.

M. Shugart : Merci, monsieur le sénateur. Le rôle du Bureau du Conseil privé est d'assurer une coordination pour que les divers acteurs qui ont une responsabilité et un rôle à jouer par rapport à un problème ou à un objectif particulier soient présents aux discussions et pour qu'il y ait une coordination entre eux. On pourrait dire que son rôle est de désamorcer toute approche divergente ou conflictuelle que les ministères pourraient avoir.

J'aimerais insister pour dire que le ministère ne devrait pas être obligé d'attendre après le Bureau du Conseil privé pour mettre en œuvre le genre d'approche dont parlait M. Rosenberg dans sa déclaration préliminaire, et je suis d'ailleurs tout à fait d'accord avec cela, dans un contexte de coordination.

Pour parler de deux relations très importantes, quand j'étais sous-ministre des Affaires étrangères et que nous nous préparions au résultat des élections présidentielles de 2016 aux États-Unis, le Bureau du Conseil privé s'intéressait énormément aux résultats de cette relation bilatérale. Malgré tout, je n'attendais pas après le Bureau du Conseil privé pour mettre en place toute la machinerie ou les mécanismes. Nous nous sommes débrouillés, autant à l'échelon ministériel qu'à celui des hauts fonctionnaires, en utilisant la coordination du ministère lui-même.

Aussi, le sous-ministre des Affaires étrangères a un énorme pouvoir et une autorité de mobilisation. Par conséquent, tous les sous-ministres des Affaires étrangères doivent remplir ce rôle pour soutenir ce dont parle M. Rosenberg, donc coordonner les efforts à l'échelle du ministère.

Dans le cas de la Chine, il y a eu, à un moment donné, une directive du Cabinet pour l'établissement d'un comité des sous-ministres dirigé par Affaires étrangères, qui serait chargé de coordonner les dossiers liés à la Chine. Donc, ce n'est pas nécessaire que ce soit un organisme central, mais au bout du compte, c'est la responsabilité du Bureau du Conseil privé d'expliquer quels sont les intérêts nationaux par rapport à un dossier donné et de veiller à ce que les ministères soient coordonnés et soient réunis autour de la table afin d'appuyer cet intérêt.

Le sénateur Ravalia : Lorsqu'il a témoigné, le 28 avril, M. Len Edwards a proposé que l'un des sous-ministres d'Affaires mondiales se voie confier le rôle officiel de chef du service extérieur, relevant directement du greffier du Conseil privé.

Pensez-vous que ce serait un mécanisme plus simple et plus efficient, pour travailler sur les dossiers critiques?

M. Shugart : Monsieur le sénateur, je crois que le sous-ministre du ministère est de facto le chef du Service extérieur, ou du moins qu'il représente le Service extérieur. Si des sous-ministres, dans le reste du ministère, ou si le sous-ministre des Affaires étrangères ne considèrent pas cela comme sa responsabilité, c'est que nous n'avons pas choisi la

I don't know that a formal mechanism or designation is required. To me, it would be a given.

Senator Ravalia: Thank you very much.

Senator Woo: Two thirds of the items in the Minister of Foreign Affairs's mandate letter have to do with at least the coordination of, if not the handing over of, responsibilities to other departments. Insofar as the skills required to navigate contemporary international issues resident in departments other than Global Affairs — insofar as, in the words of Mr. Shugart, diplomacy is a language that is not confined in one corner of the government but has to be learned across many different departments — what is the utility of a dedicated Foreign Service stream? If there is still a utility, what would you say are the unique qualities that define that stream that cannot be found or cultivated in other parts of the civil service?

Perhaps we can start with Mr. Rosenberg because he brought up the fact of two thirds of the mandate letter belonging to other government departments.

Mr. Rosenberg: Thank you very much. I did bring that up, and I think it's important, but I said in my remarks that there are a number of areas where Global Affairs has the actual substantive expertise. It has the expertise in multilateral relations, managing relationships with other governments, development, trade promotion, trade negotiation and understanding other societies. One of the key elements of diplomacy is developing a sound knowledge of the culture of politics, political structure, et cetera, of other societies. Those things can be very useful. Having people in missions on the ground, and people even in headquarters with functional and geographic expertise, can be helpful not only to the issues that Global Affairs are involved in, but also to the other issues — the newer emerging issues, such as climate change, cyber and digital issues, pandemics, et cetera — that other departments are involved with.

I recall when I was at Health Canada and we were dealing with H1N1 back in 2008, when we ran out of a certain kind of vaccine that was necessary for pregnant women — they couldn't take the regular vaccine — Australia had supplies of that vaccine. Working through our High Commission in Australia, we were able to use their contacts with the government to quickly get a positive response.

bonne personne, ou alors qu'elle ne s'acquitte pas de ses responsabilités.

Je ne crois pas qu'un mécanisme ou qu'une désignation officielle soit nécessaire. À mon avis, c'est quelque chose qui va de soi.

Le sénateur Ravalia : Merci beaucoup.

Le sénateur Woo : Les deux tiers des éléments dans la lettre de mandat de la ministre des Affaires étrangères concernaient le fait de coordonner, du moins, sinon carrément de déférer les responsabilités à d'autres ministères. Puisque d'autres ministères, autres qu'Affaires mondiales, ont les compétences nécessaires pour comprendre les dossiers internationaux modernes — vu que, comme l'a dit M. Shugart, la diplomatie, ce n'est pas une langue que l'on retrouve seulement dans une partie du gouvernement, et que les fonctionnaires de nombreux ministères doivent apprendre —, quelle est l'utilité d'avoir le volet spécifique du service extérieur? S'il y a toujours une utilité, quelles sont, selon vous, les qualités uniques qui définissent ce volet et que nous ne pouvons pas trouver ni cultiver ailleurs dans la fonction publique?

Peut-être que M. Rosenberg pourrait répondre en premier, puisque c'est lui qui a mentionné le fait que les deux tiers de la lettre de mandat relevaient d'autres ministères.

M. Rosenberg : Merci beaucoup. Je l'ai effectivement mentionné, et je crois que c'est important, mais j'ai aussi dit, dans ma déclaration, qu'il y a un certain nombre de domaines dans lesquels Affaires mondiales a en effet une expertise fondamentale. Elle a de l'expertise en matière de relations multilatérales, en gestion des relations avec les autres gouvernements, en développement, en promotion du commerce, en négociation commerciale et pour comprendre les autres sociétés. L'un des éléments clés de la diplomatie, c'est d'acquérir une solide connaissance de la culture politique, de la structure politique, et cetera, des autres sociétés. Ce sont des choses qui peuvent être très utiles. Le fait d'avoir des gens affectés à des missions sur le terrain, et même des gens à l'administration centrale avec une expertise fonctionnelle et géographique, peut s'avérer très utile, pas seulement dans des dossiers d'Affaires mondiales, mais aussi dans d'autres dossiers — de nouveaux dossiers émergents comme les changements climatiques, la cybersécurité et le numérique, les pandémies, et cetera — qui concernent d'autres ministères.

Je me rappelle, quand j'étais à Santé Canada, et que nous nous occupions de la grippe H1N1 en 2008, quand nous avons manqué un certain type de vaccin qui était nécessaire pour les femmes enceintes — parce qu'elles ne pouvaient pas recevoir le vaccin ordinaire —, l'Australie avait des réserves de ce vaccin. Grâce à notre haut commissariat en Australie, nous avons pu utiliser ses contacts dans le gouvernement pour obtenir rapidement une réponse favorable.

So I think there is a lot of value that Foreign Affairs has in terms of its own set of issues where it is uniquely positioned, but also in enabling other departments using the skills that they have developed.

Mr. Shugart: I will briefly add to that.

Senator, I'll give the example of my time at Health Canada as the senior official. I was asked to chair a Health Task Force of the Asia-Pacific Economic Cooperation organization, and my vice-chair was a senior Chinese official. The first thing that was done was an assistant deputy minister from the Department of Foreign Affairs came and briefed me exhaustively on the mechanism, the participants, the background and the culture of the countries that formed the critical mass, including my vice-chair. But then I was set off to lead this exercise, and it turned out to be extremely valuable in working with the host country, which I won't name. We developed very solid relationships and, behind the scenes, helped them pull off a very successful tour of duty as chair.

So the leadership came from aligned departments, but the expertise about background and culture — what I call the language of diplomacy — was provided by the expert in the Department of Foreign Affairs. I think that case makes the point that Mr. Rosenberg and I are both stressing.

The Chair: Thank you, Mr. Shugart. We'll move on.

Senator Boniface: Welcome to both our witnesses.

My question goes to Mr. Rosenberg. It is good to see you again.

You spoke to the issues of truth to power within Global Affairs. In other departments, I hear the same. In fact, a couple of our previous witnesses talked about the elements of the Foreign Service being a risk-averse culture. Can you tell me how you see that linking together and how you would rebuild an organization in a way that actually values the contrary views?

Mr. Rosenberg: That's a great and really important question, not just for the Foreign Service but the entire Government of Canada. This issue has been around for a very long time. The issue and importance of speaking truth to power were noted back in 1994 in what was called the Tait report on value and ethics.

Donc, je crois qu'Affaires étrangères a énormément de valeur, compte tenu de sa position unique par rapport à son propre ensemble d'enjeux, et aussi pour ce qui est de permettre aux autres ministères de tirer parti de ses compétences.

M. Shugart : Rapidement, je vais ajouter quelque chose à cette réponse.

Monsieur le sénateur, je peux donner un exemple du temps où je travaillais comme haut fonctionnaire à Santé Canada. On m'a demandé de présider un groupe de travail sur la santé pour l'organisation de Coopération économique Asie-Pacifique, et mon vice-président était un haut fonctionnaire chinois. La première chose qui a été faite, c'était qu'un sous-ministre adjoint du ministère des Affaires étrangères est venu pour donner une séance d'information exhaustive sur les mécanismes, les participants, les antécédents et la culture des pays majoritairement représentés, à moi et à mon vice-président. Puis, quand je suis parti pour diriger l'exercice, tout cela m'a été extrêmement utile pour mon travail dans ce pays d'accueil, que je ne vais pas nommer. Nous avons noué de solides relations de travail, et, dans les coulisses, en tant que président, j'ai aidé ce groupe à obtenir d'excellents résultats.

Donc, le leadership est le fruit des efforts harmonieux des ministères, mais cette expertise à propos des antécédents et de la culture — ce que j'appelle la langue de la diplomatie —, cela est venu de l'expert du ministère des Affaires étrangères. Je crois que cela illustre l'argument que M. Rosenberg et moi-même faisons valoir.

Le président : Merci, monsieur Shugart. Nous allons passer à la prochaine intervenante.

La sénatrice Boniface : Bienvenue à nos deux témoins.

Ma question s'adresse à M. Rosenberg. Je suis contente de vous revoir.

Vous avez dit que les gens d'Affaires mondiales avaient de la difficulté à dire la vérité aux autorités. J'ai entendu le même son de cloche d'autres ministères. À dire vrai, deux ou trois autres témoins ont dit que la culture chez les divers éléments du service extérieur avait une aversion pour les risques. Pouvez-vous nous dire comment tout cela se recoupe, selon vous, et comment nous pourrions reconstruire l'organisation selon une approche qui valorise les opinions contraires?

M. Rosenberg : C'est une question excellente et très importante, pas seulement pour le service extérieur, mais pour tout le gouvernement du Canada. C'est un problème qui existe depuis très longtemps. Déjà, en 1994, on avait noté ce problème et l'importance de dire la vérité aux autorités, dans le Rapport Tait sur les valeurs et l'éthique.

My own view is that this really needs to start at the top. I'll give you a very brief example. Former U.S. Defense Secretary Gates wrote a memoir, and in it he talked about the first day he met his senior military and civilian staff in probably one of the most deferential command-and-control organizations in the world. He went in as secretary and said he was not interested in consensus. He wanted disagreements sharply delineated so that he can figure out what's right. He said if you think I'm wrong, I'd rather you tell me here than that I look stupid when I go speak to the press.

I use that as an example of the need for senior leadership — political leadership and public service leadership — to constantly give permission and to reward people who actually are willing to speak out that way. Because if it doesn't happen, there's too much of people reading the room, worried that their careers will be limited if they actually say something that's dissenting. It doesn't help anybody.

One senior leader I know said, "If everyone is going to agree with me, why do I need any of you in the room? I already know what I think." But it really takes that very strong and repeated message coming from senior leadership, starting at the top — starting really with the Prime Minister — that this is an important value, and then rewarding people who exercise it.

Mr. Shugart: I will, again, completely agree with my colleague. I would only add one thing. There is sometimes an easy assumption that if wrong decisions are made or there are poor outcomes, it is because people have not spoken truth to power.

Truth to power is often spoken, and it has made no difference. So there can be an easy assumption that all we need is for people, whether it's ministers to their colleagues or public servants to their higher-ups and to ministers, to speak truth to power and everything will be okay. The first assumption is that they are right. The second assumption is that if they just speak, that advice will be taken. Neither of those assumptions can be taken for granted.

The diagnosis here is very important as to the extent to which we really have this problem and the nature of the problem. But having said that, the treatment that Mr. Rosenberg suggests is absolutely the right one, and it should be given prophylactically. It should be given preventively, as well as therapeutically after the fact.

[Translation]

Senator Gerba: Thank you to our witnesses for being here today.

À mon avis, cela doit vraiment venir d'en haut. Laissez-moi vous donner très rapidement un exemple. L'ancien secrétaire américain à la Défense, Robert Gates, a parlé dans ses mémoires du premier jour où il a rencontré les cadres supérieurs militaires et civils de ce qui est probablement l'une des organisations de commandement et de contrôle où la déférence a le plus d'importance au monde. En tant que secrétaire, il leur a dit qu'il ne voulait pas de consensus. Il voulait des désaccords bien définis afin qu'il puisse décider de ce qui est juste. Il a dit : si vous pensez que j'ai tort, j'aime mieux que vous me le disiez maintenant, plutôt que d'avoir l'air stupide devant les journalistes.

J'utilise cet exemple pour montrer qu'il faut que les hauts dirigeants — les chefs politiques et les hauts fonctionnaires — n'arrêtent jamais de donner la permission aux gens qui sont prêts à s'exprimer de cette façon de le faire et de les récompenser, parce que si cela n'arrive pas, s'il y a trop de personnes qui se fient à l'ambiance dans la salle, et qui s'inquiètent de voir leurs perspectives d'avancement limitées s'ils expriment une opinion contraire à celle du groupe, cela n'aide personne.

Un haut dirigeant que je connais a dit : « Si tout le monde est d'accord avec moi, pourquoi aurais-je besoin de vous avec moi dans la pièce? Je sais déjà ce que j'ai en tête. » Mais il faut vraiment un message convaincant et répété de la part de la haute direction, de tout en haut — du premier ministre lui-même — pour montrer qu'il s'agit d'une valeur importante et que les gens qui font cela seront récompensés.

M. Shugart : Encore une fois, je suis tout à fait d'accord avec mon collègue. J'ajouterais une chose : c'est parfois facile de penser que, quand de mauvaises décisions sont prises ou que les résultats ne sont pas bons, c'est parce que les gens n'ont pas dit la vérité aux autorités.

Il arrive souvent qu'on dise la vérité aux autorités, et que cela ne change rien. Donc, il peut être facile de penser que tout ce dont on a besoin, c'est que les gens disent la vérité aux autorités — que ce soit les ministres à leurs collègues ou les fonctionnaires à leurs supérieurs et aux ministres —, pour que tout fonctionne bien. D'abord, il faut tenir pour acquis que ces personnes ont raison. Ensuite, il faut tenir pour acquis que si elles s'expriment, on va tout simplement suivre leurs conseils, mais ni l'un ni l'autre n'est certain.

Il faut vraiment diagnostiquer la mesure dans laquelle ce problème existe, et quelle est la nature du problème. Cela étant dit, le traitement que M. Rosenberg a recommandé est absolument le bon, et on devrait l'administrer de façon prophylactique. Il faudrait faire cela de façon préventive, et aussi de façon thérapeutique, après coup.

[Français]

La sénatrice Gerba : Merci à nos invités d'être ici aujourd'hui.

From what Mr. Shugart said, I understood that the Canadian foreign service must constantly adapt while also having cohesion and cooperation among the various sectors. A number of G7 countries are undertaking reforms at this time, including the United Kingdom, which has launched a major reform based on the principle of “more foreign and less office.” Our close neighbours the United States have decided to bolster their foreign service by increasing their international assistance funding by 10% and by creating 500 new jobs overseas. Before this committee, some witnesses have said that they would like more employees overseas, while others said they would like more employees at home in Canada.

What are your thoughts? Should a reform focus more on employees abroad or local services?

Mr. Rosenberg: Thank you for the question, senator.

I think it is important for the Department of Global Affairs to support the work being done in other countries. As I said before and as others have said, there has been a significant reduction in Canadian staff assigned to this diplomatic work. I am completely in favour of increasing our staff abroad. I think that experience abroad is also useful to staff when they return to Ottawa.

I do not think it is necessary to choose one or the other of the two. Rather, we should be asking what we need in order for Global Affairs to be effective and meet the needs of the country and the government. I do not think we can simply reduce staff at headquarters and send them abroad or vice versa. We have to see it as a whole and have enough staff for both roles at the same time.

Mr. Shugart: Quite right, senator.

We also have to set priorities. Global Affairs is not exempt from the requirement to set priorities. In the world today, there are obviously major challenges and opportunities that are not equally reflected everywhere in the world. We have to make choices. We always have to make choices, but that must be based on an extremely specific analysis of the needs and opportunities. We have to be prepared to assign the necessary staff, whether internally or in other locations to reflect the priorities and needs identified through this analysis.

[English]

Senator Omidvar: Thank you to both our witnesses for being with us today. I don't believe I'm wrong in making an assumption that becoming a member of the Foreign Service is a feather in the cap of anyone who wants to climb the diplomatic ladder. It is viewed not just in Canada but elsewhere in the world

J'ai retenu de M. Shugart que le service extérieur canadien doit s'adapter constamment et qu'il doit y avoir une cohésion et une collaboration entre les différents secteurs. D'ailleurs, plusieurs pays du G7 entreprennent actuellement des réformes, notamment le Royaume-Uni, qui a amorcé une importante réforme basée sur le principe *more foreign and less office*. Les États-Unis, tout à côté de nous, ont décidé de bonifier leur service extérieur en ajoutant 10 % à l'enveloppe destinée à l'aide internationale et en créant 500 nouveaux emplois à l'étranger. Or, devant le comité, certains témoins ont affirmé qu'ils voulaient plus d'employés à l'étranger, d'autres ont dit qu'ils voulaient davantage d'employés à l'interne, ici au pays.

Quelle est votre perspective? Est-ce qu'on doit mettre plus l'accent sur une réforme axée sur les emplois à l'étranger ou sur les services à l'échelle locale?

M. Rosenberg : Merci pour la question, madame la sénatrice.

Je pense que c'est important que le ministère des Affaires étrangères appuie le travail qui se fait à l'étranger. Comme je l'ai déjà dit, et comme d'autres l'ont mentionné, on a diminué sensiblement les ressources canadiennes qui se consacrent à ce travail diplomatique. Je suis complètement pour que nous augmentions nos ressources à l'étranger. Je crois que cette expérience à l'étranger sert aussi aux personnes quand elles reviennent dans la capitale, à Ottawa.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de choisir l'une ou l'autre des options, mais on doit plutôt se demander ce qu'il faut faire pour avoir un ministère des Affaires étrangères efficace, qui comble les besoins du pays et du gouvernement. Je pense qu'on ne peut pas simplement substituer ou diminuer les ressources allouées aux maisons mères pour les diriger vers l'étranger, ou vice versa. On doit voir tout cela comme un ensemble et avoir assez de ressources pour les deux fonctions en même temps.

M. Shugart : Tout à fait, madame la sénatrice.

Il faut aussi introduire l'élément des priorités. Le ministère des Affaires étrangères n'est pas immunisé contre le besoin d'établir des priorités. Évidemment, dans le monde d'aujourd'hui, il y a des défis et des possibilités majeurs qui ne sont pas reflétés également partout sur la planète; il faut faire des choix. Il faut toujours faire des choix, mais cela doit être déterminé par une analyse extrêmement précise quant aux besoins et aux possibilités. Il faut être prêt à accorder les ressources nécessaires, que ce soit à l'interne ou dans les localités, pour refléter la nature des priorités et des besoins présentés dans cette analyse.

[Traduction]

La sénatrice Omidvar : Merci aux deux témoins d'être avec nous aujourd'hui. Je ne crois pas me tromper en supposant que le fait d'être membre du service extérieur est une corde de plus à l'arc de quiconque souhaite gravir l'échelle diplomatique. C'est considéré, pas seulement au Canada, mais aussi ailleurs dans le

as a special privilege. And yet we know that more and more jobs that are designated as Foreign Service jobs are now being occupied by non-career Foreign Service officers.

I'd like to get your assessment on the impact, advantages and disadvantages of this practice, and how it affects the morale of Foreign Service officers.

Mr. Shugart: I used to say to my colleagues in the department that both Foreign Service officers and non-Foreign Service officers share the designation of public servants. We are servants to the people of Canada, and that has to be first and foremost.

The core challenge, the dynamic tension here, is between having a career path as a Foreign Service officer, which, if you are good, effective and faithful, et cetera, would typically culminate in a posting as an ambassador. That's the ideal. The reality is that there are different ways, historically, of following that path. Those ways have sometimes been more oriented to the career path needs of the Foreign Service officer rather than the Foreign Service needs of the country or of the department. That's a very difficult balance to get right.

My own view is that if any government truly believes in the importance of a Foreign Service, it will maintain the possibility of meaningful career paths for the majority of Foreign Service officers.

However, Foreign Service officers also have to understand that they do not own this institution; they are servants of the institution. Mr. Rosenberg set out effectively, I think, the advantages of bringing people from the outside into the Foreign Service apparatus, and I gave a personal example from my own background. There's a balance to be struck, and there is no formula that is going to allow us to guarantee we get it right.

I believe that what we should be doing is moving away from any culture of back scratching and networking. We should have a professionalized approach to career management based on the needs that the Foreign Service has, so that if we invest, for example, in somebody learning a difficult language, we should get the value from that person learning that language. We shouldn't give them the guarantee that they've done Asia, and now they can do Europe. Then, they're interested in South America, so they can do that. There's a balance in realizing the benefit of our investment and honouring the prospect that if you do well and are effective, there will be a career path for you.

monde, comme un privilège spécial. Pourtant, nous savons qu'il y a de plus en plus d'emplois désignés comme des emplois du service extérieur, aujourd'hui occupés par des agents du service extérieur qui ne sont pas là pour leur carrière.

J'aimerais savoir quelle est votre évaluation des conséquences, des avantages et des désavantages de cette pratique, et de l'effet que cela a sur le moral des agents du service extérieur.

M. Shugart : J'avais l'habitude de dire à mes collègues du ministère que les agents du service extérieur et les autres partagent tous la désignation de fonctionnaires. Nous sommes au service des Canadiens et des Canadiennes, d'abord et avant tout.

La difficulté fondamentale — on peut parler de la tension qui l'anime — tient au fait que, si vous avez un parcours professionnel en tant qu'agent du service extérieur, si vous êtes doué, efficace et fidèle, et cetera, vous allez habituellement être nommé, au bout du compte, ambassadeur. C'est l'idéal. Mais la réalité, c'est qu'il y a toujours eu différentes façons de suivre cette voie. Parfois, des gens ont priorisé les besoins de leur parcours professionnel en tant qu'agents du service extérieur, plutôt que les besoins du pays ou du ministère, en tant qu'agent du service extérieur. C'est très difficile de trouver le bon équilibre.

À mon avis, si le gouvernement, peu importe lequel, a sincèrement foi en l'importance du service extérieur, il s'assurera que la majorité des agents du service extérieur ait accès à des possibilités de carrière gratifiantes.

Par ailleurs, les agents du service extérieur doivent aussi comprendre que l'institution ne leur appartient pas; ce sont eux qui sont à son service. M. Rosenberg a efficacement expliqué, je crois, les avantages d'importer des gens de l'extérieur de l'appareil du service extérieur, et j'ai donné un exemple personnel, avec mon propre parcours. Il y a un équilibre à atteindre, mais il n'y a aucune formule qui va nous assurer que nous réussirons.

Je crois que ce que nous devrions faire, c'est délaisser les cultures qui favorisent le renvoi d'ascenseur et le réseautage. Nous devrions avoir une approche professionnelle face à la gestion de carrière, qui tient compte des besoins du service extérieur, et de cette façon, si nous investissons par exemple dans une personne qui apprend une langue difficile, nous devrions pouvoir tirer parti de la valeur de la personne qui apprend cette langue. Il ne faut pas promettre aux gens que, disons, après qu'ils ont terminé en Asie, ils pourront aller en Europe. Ensuite, si c'est l'Amérique du Sud qui les intéresse, ils peuvent faire cela. Il y a un équilibre à atteindre entre tirer parti de notre investissement et honorer la promesse que si vous travaillez bien et êtes efficace, il y a une carrière devant vous.

The Chair: Thank you very much. We're out of time. I know Mr. Rosenberg is eager to answer, maybe we will come back to you later on.

Senator Greene: I would like to ask a question that I almost withdrew a couple of times because I'm not sure how good a question it is. It may be very vague. With regard to all of the issues we've raised this morning, I'd like to know, in each of your minds, if there is a specific country that we could learn a lot from or, perhaps, emulate — if emulate is not too strong a word — that has issues similar to ours but is finding ways to make things work better than they do here.

Mr. Rosenberg: Thank you very much. One of the comments that has been made in the past by others is that we have the luxury in Canada of being geographically situated where we are. Being next to the United States has been an asset to us in terms of our security relationship. We don't have any other land borders with anybody else, and it's led to a tendency to maybe not take foreign policy issues as seriously as we should.

That's a dangerous place to be now. We didn't talk about a lot of the geopolitical issues, but the world is becoming a more complex, interconnected, chaotic and dangerous place. I think it's time for us to actually treat the Foreign Service and foreign relations in a more mature way.

There are countries — and I don't wish for us to be these countries — where foreign relations is an existential issue. For a country like Cuba, it's an existential issue. For a country like Israel, it's an existential issue, and they invest more in their diplomacy and in their understanding of the world, or at least in those parts of the world that are key to them. Increasingly, those are bigger and bigger parts of the world. A country like Australia, who is a bit more like us in terms of their structure of government and demographics, has taken its relationship with the Asia-Pacific more seriously and more consistently than we have.

One of the things I recall being criticized for — not personally, but that Canada has been criticized for — is that Canada has tended to flit in and out of places. We were very involved years ago in Southeast Asia on the development side, and then we left. Then, a few years ago, we said, "Gee, there's the Association of Southeast Asian Nations, or ASEAN, and ASEAN-related organizations, and we should really be back." People in that region said, "What do you want? Why do you want to come back to this?" I think we have to be a bit more serious about our interests and the reasons that we choose priorities in foreign policy.

Le président : Merci beaucoup. Le temps est écoulé. Je sais que M. Rosenberg tenait à répondre, alors peut-être que vous le pourrez plus tard.

Le sénateur Greene : J'aimerais poser une question que j'ai presque retirée deux ou trois fois, parce que je ne suis pas sûr à quel point c'est vraiment une bonne question. Elle est peut-être trop vague. Par rapport à toutes les questions que nous avons soulevées ce matin, j'aimerais savoir si, l'un et l'autre, vous pensez qu'il y a un pays spécifique dont on pourrait tirer un grand nombre de leçons ou peut-être même imiter — si ce n'est pas un mot trop fort —, où les enjeux sont similaires aux nôtres, mais qui trouve des façons de mieux faire les choses qu'ici.

M. Rosenberg : Merci beaucoup. Un commentaire que d'autres ont fait dans le passé est que la situation géographique du Canada compte pour beaucoup. Le fait que nous soyons voisins des États-Unis a toujours été un atout pour nous, par rapport à notre relation en matière de sécurité. Nous n'avons aucune autre frontière terrestre avec un autre pays, et en conséquence, nous avons tendance peut-être à ne pas prendre avec suffisamment de sérieux les enjeux de politique étrangère.

Nous sommes dans une position dangereuse, maintenant. Nous ne parlons pas beaucoup des enjeux géopolitiques, mais le monde devient de plus en plus complexe, interconnecté, chaotique et dangereux. Je crois que le temps est venu pour nous de vraiment traiter le service extérieur et les relations étrangères avec plus de maturité.

Il y a des pays — et je ne veux pas que nous devenions l'un d'eux — où les relations étrangères sont primordiales. Pour un pays comme Cuba, par exemple, c'est primordial. Pour un pays comme Israël, c'est primordial, et ils investissent énormément dans leur diplomatie et dans leur compréhension du monde, ou du moins des parties du monde qui leur sont essentielles. De plus en plus, cela représente des parties du monde de plus en plus grandes. Un pays comme l'Australie, qui nous ressemble un peu plus du fait de sa structure de gouvernement et de sa démographie, traite sa relation avec l'Asie-Pacifique avec beaucoup plus de sérieux et de cohérence que nous, jusqu'ici.

Je me rappelle qu'une critique — pas à mon endroit personnellement, mais envers le Canada — était que le Canada a tendance à papillonner d'un endroit à un autre. Dans le passé, nous avions un très fort engagement envers l'Asie du Sud-Est pour son développement, puis nous sommes partis. Ensuite, il y a quelques années, nous nous sommes dit : « Regardez ça, il y a une Association des Nations de l'Asie du Sud-Est, l'ANASE, et des organisations connexes, on devrait vraiment y retourner. » Les gens de cette région ont répondu : « Qu'est-ce que vous voulez? Pourquoi voulez-vous revenir ici? » Je crois que nous devrions faire preuve d'un peu plus de sérieux en ce qui concerne nos intérêts et les motifs pour lesquels nous décidons de nos priorités en matière de politique étrangère.

There are a lot of examples in the world, but we have to take a good look at our own track record, and we need to take these issues more seriously and make them higher priorities within the government.

The Chair: Thank you. We are not going to get to Mr. Shugart on this one. I'm looking at the clock, and we're running out of time, so we're also not going to have a second round.

What I would like to do, colleagues, with your agreement, is to offer two minutes to each of our distinguished witnesses to make a concluding comment. There are a few loose ends that may have come up, so I would go to Mr. Rosenberg first and then to Mr. Shugart. If we're agreed? Yes, thank you.

Mr. Rosenberg: Thank you very much. I don't have any formal closing comments, but I do have a couple of thoughts.

On Senator Omidvar's question about career paths and whether we're undermining the career Foreign Service, it's important to maintain a career Foreign Service but one that has to be more permeable and recognize some of the realities that there are many other players involved in the international space than there used to be. One thing about Foreign Service officers that may not be true of others is that they, in choosing that career, have made a decision that they are prepared to organize their lives in a way that they will be moving around — to organize their family life in that way — and this is a hard thing to do.

That's not a decision that's taken lightly, and it is a commitment to a way of life that others who are interested in international relations may not have. It doesn't mean there isn't room in a career for somebody who is an expert in international climate change negotiations at Environment and Climate Change Canada to spend some time on a mission, but they're unlikely to want to do this for a whole career. That's one point I wanted to make.

To the other point about whether we're top-heavy — I think that was the first question Senator Deacon asked — there's an issue within government, not just within Foreign Affairs, as to whether we have the right balance between the resources we put into operations and the resources we put into overhead, including management and oversight. I wonder sometimes — and again, this is a general comment about the government — whether we are creating problems for people. We need people with deep expertise in all areas. We need people with deep geographic expertise in Foreign Affairs, for example. Are we forcing people into management if they want to advance? Are we doing enough in our incentive structures to actually reward people that bring this deep expertise? Because you need both. You need managers,

Il y a une foule d'exemples des quatre coins du monde, mais nous devrions regarder de près nos propres antécédents, et nous devons aborder ces enjeux avec plus de sérieux et leur accorder une plus grande priorité au sein du gouvernement.

Le président : Merci. M. Shugart n'aura pas le temps d'intervenir. Je regarde l'heure, et nous manquons de temps. Nous n'aurons pas non plus de temps pour un deuxième tour.

Ce que j'aimerais faire, chers collègues, avec votre accord, c'est donner deux minutes à l'un et l'autre de nos distingués témoins pour qu'ils puissent faire un dernier commentaire. Il y a quelques points que nous n'avons peut-être pas réglés, alors je demanderais à M. Rosenberg de parler en premier, puis ce sera à M. Shugart. Êtes-vous d'accord? Oui, merci.

M. Rosenberg : Merci beaucoup. Je n'ai pas préparé de conclusion officielle, mais j'ai deux ou trois choses à dire.

En réponse à la question de la sénatrice Omidvar sur les parcours de carrière, pour savoir si nous minons les carrières au sein du service extérieur... c'est important de préserver les carrières au service extérieur, mais il faut que cela soit plus perméable et il faut tenir compte du fait, à certains égards, qu'il y a beaucoup plus d'acteurs sur la scène internationale qu'avant. Une chose qui est vraie pour les agents du service extérieur et qui ne le sera peut-être pas pour d'autres fonctionnaires, c'est qu'en choisissant cette carrière, ils ont pris la décision qu'ils sont prêts à organiser leur vie d'une façon où ils vont devoir déménager souvent — et organiser la vie de leur famille de cette façon —, et c'est difficile.

Ce n'est pas une décision qu'on prend à la légère, et c'est un engagement envers un mode de vie que d'autres personnes qui s'intéressent aux relations internationales pourraient ne pas avoir. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de place dans ce genre de carrière pour quelqu'un qui est un expert en négociations internationales sur les changements climatiques, qui travaille à Environnement et Changement climatique Canada et qui pourrait participer à une mission, mais il est peu probable que cette personne va vouloir en faire toute sa carrière. Voilà ce que je voulais dire.

Une autre chose que je voulais dire, en réponse à la question de savoir si les échelons supérieurs avaient beaucoup trop de chefs — je crois que c'est la première question que la sénatrice Deacon a posée —, c'est que c'est un problème dans tout le gouvernement, et pas seulement au ministère des Affaires étrangères, où il faut savoir si nous avons atteint le bon équilibre entre les ressources investies dans les activités et les ressources investies en amont, y compris dans la gestion et la surveillance. Je me demande parfois — et je le redis, c'est un commentaire sur le gouvernement en général —, si nous créons des problèmes pour les gens. Nous avons besoin de gens qui ont une vaste expertise dans tous les domaines. Nous avons besoin de gens avec une vaste expertise géographique à Affaires étrangères, par

and you need people who understand that the whole of government and how to relate to other departments, but you also need people who really understand nuclear disarmament, for example, or how to work in sub-Saharan Africa or in China. You don't want to lose that expertise, so that's a long-standing issue.

The Chair: Thank you Mr. Rosenberg, we'll stop there and go to Mr. Shugart for some concluding remarks.

Mr. Shugart: Thank you, chair, and thank you, senators, for this opportunity. There isn't anything that I need to say, but having spent time at Foreign Affairs and having been given the opportunity to speak, I can hardly not avail myself of it. There are no easy answers in this regard.

First, the responsibility that you have is challenging and difficult because part of the essence of national security and international relations is that much goes on of necessity that is unseen and cannot be explicitly discussed. Therefore, the potential for misunderstanding and for impression is very large. I'd urge you to bear that in mind.

Second, our Foreign Service needs our support and our backing because our country needs them. We are living in a perilous environment and in perilous times, but the issues of culture in the department are significant.

I think it's generally true that the more specialized, the more expert and the longer term any human activity is, the people involved in that activity are going to be a bit dug in; they are going to see things the way they are. There is a trade-off there between a profession — and that's what it is — that knows the answers, but in an environment of significant change, they don't actually always know. So they need to be challenged, but respected, to bring to the table the expertise that they do have. Some of the things we've talked about today are mechanisms to help achieve that balance. Whatever you do that will reinforce and give backing to that profession, but in a way that challenges them to be adaptable and fresh in their thinking, will be doing the country a great service.

The Chair: Thank you very much, Mr. Shugart.

exemple. Est-ce que nous forçons les gens qui veulent faire avancer leur carrière à occuper des postes de direction? Est-ce que nous investissons assez dans nos structures d'incitatifs pour vraiment récompenser les gens qui nous offrent leur vaste expertise? C'est qu'il faut les deux : vous avez besoin de gestionnaires, et vous avez besoin de gens qui comprennent comment fonctionne tout le gouvernement et entrer en relation avec les autres ministères, mais vous avez aussi besoin de gens qui comprennent le désarmement nucléaire, par exemple, ou comment travailler en Afrique subsaharienne ou en Chine. Vous ne voulez pas perdre cette expertise, mais c'est un problème de longue date.

Le président : Merci, monsieur Rosenberg. Je vais vous arrêter là, et donner la parole à M. Shugart pour sa conclusion.

M. Shugart : Merci, monsieur le président, et merci, honorables sénateurs, de me donner cette occasion. Il n'y a rien que j'ai besoin de dire, mais vu le temps que j'ai passé à Affaires étrangères, et puisqu'on me donne l'occasion de parler, je n'ai pas vraiment d'autres choix que de la saisir. Il n'y a aucune réponse facile par rapport à cela.

Premièrement, la responsabilité qui vous incombe est ardue et difficile, en partie parce que fondamentalement, une grande partie de la sécurité nationale et des relations internationales est, par nécessité, cachée, et vous ne pouvez pas en discuter ouvertement. Donc, le potentiel de mésentente et de donner une certaine impression est très grand. Je vous recommande fortement de garder cela à l'esprit.

Deuxièmement, notre service extérieur a besoin de notre soutien et de notre appui, parce que notre pays a besoin de lui. Nous vivons dans un environnement périlleux, à une époque périlleuse, mais les problèmes de culture au sein du ministère demeurent graves.

Je pense que c'est généralement vrai de dire que, plus on a une activité humaine spécialisée, une expertise qui dure longtemps, plus les gens qui participent à cette activité vont être ancrés dans leurs habitudes; ils vont voir les choses comme elles l'ont toujours été. C'est un déséquilibre entre la profession — parce que c'est ce dont il s'agit — qui connaît les réponses, et l'environnement qui change énormément, et qui fait qu'ils n'ont pas toujours la réponse. Donc, il faut pouvoir contester ces personnes, mais respectueusement, pour pouvoir tirer parti de leur expertise. Nous avons parlé aujourd'hui de certains mécanismes qui pourraient aider à atteindre cet équilibre. Si vous faites quelque chose qui va renforcer et appuyer cette profession, mais d'une façon qui permet de remettre les gens en question pour qu'ils puissent s'adapter et revitaliser leur façon de penser, alors vous allez rendre à notre pays un grand service.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Shugart.

On behalf of the committee, I would like to thank both witnesses for their engagement today and for the wisdom they have brought to us. Thank you very much.

Colleagues, I would now like to welcome on behalf of the committee Patricia Fortier, Senior Fellow, Graduate School of International Affairs at the University of Ottawa, who has been a head of mission numerous times and a senior official in the department; Colin Robertson, Vice-President and Fellow, Canadian Global Affairs Institute, who has also been a head of mission and has had senior positions in the Foreign Service; and Randolph Mank, President, MankGlobal Inc., and also a former ambassador several times over and a policy planner in the department.

Welcome to you all and thank you for joining. Your opening remarks will be followed by questions from senators. You will have five minutes each. Since there are three of you and there is a four-minute interval for questions from senators, I will be quite strict on the time.

We will begin with Ms. Fortier. You have the floor.

Patricia Fortier, Senior Fellow, Graduate School of International Affairs, University of Ottawa, as an individual: Thank you, Mr. Chair and senators. I will be talking today about what people currently serving in Global Affairs have told me. It will be, therefore, a very personal view.

Everyone seems happy that the department has now undertaken regular recruitment and promotion processes into the Foreign Service. This should begin to alleviate what Global Affairs Canada managers call “The Hunger Games” — internal competition over staff. What I now hear from serving employees is also fundamental. It is about risk, its necessary corollary — trust — and the exercise of judgment.

One of the primary roles of any foreign ministry is to be entrepreneurial in uncertain circumstances, whether the issue is conflict, trade, development, international law, diplomacy or consular. This means that foreign ministries are inherently risky.

Trust is required in the people and the tools of the trade to avoid other risks that may arise through lack of action or communication. The people who do this work have to trust the organization.

One of the aspects that make the Foreign Service different and more difficult is that it involves a far more intimate relationship with families. Global Affairs has made significant progress since

Au nom du comité, je tiens à remercier nos deux témoins de leur participation aujourd’hui et des connaissances dont ils nous ont fait part. Merci beaucoup.

Chers collègues, j’aimerais maintenant souhaiter la bienvenue au nom du comité à Mme Patricia Fortier, professionnelle en résidence, École supérieure d’affaires publiques et internationales, Université d’Ottawa. Mme Fortier a été cheffe de mission de nombreuses fois ainsi qu’une haute fonctionnaire du ministère. Nous accueillons M. Colin Robertson, vice-président et chercheur, Institut canadien des affaires mondiales, qui a aussi été chef de mission et a occupé des postes de direction au service extérieur; et M. Randolph Mank, président, MankGlobal Inc. et qui a aussi été ambassadeur plusieurs fois ainsi que planificateur des politiques au ministère.

Bienvenue à tous, et merci d’être avec nous. Après vos déclarations préliminaires, les sénateurs auront des questions pour vous. Vous aurez cinq minutes chacun. Puisque vous êtes trois et que les sénateurs auront quatre minutes pour poser leurs questions, je vais être très strict par rapport au temps.

Nous allons commencer par Mme Fortier. Vous avez la parole.

Patricia Fortier, professionnelle en résidence, École supérieure d’affaires publiques et internationales, Université d’Ottawa, à titre personnel : Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Mes commentaires d’aujourd’hui seront axés sur ce que les gens qui travaillent actuellement à Affaires mondiales m’ont dit. Il s’agira donc d’opinions très personnelles.

Tout le monde semble content que le ministère ait maintenant intégré des processus réguliers de recrutement et de promotion au sein du service extérieur. Cela devrait commencer à atténuer ce que les gestionnaires d’Affaires mondiales Canada appellent les « Hunger Games », la compétition interne acharnée pour les postes. Les employés qui travaillent actuellement m’ont aussi parlé d’aspects fondamentaux. Il s’agit du risque, et son corollaire nécessaire, la confiance et de l’exercice de son jugement.

L’un des principaux rôles de tout ministère responsable des affaires étrangères est de faire preuve d’un esprit d’entreprise lorsque les circonstances sont incertaines, que le problème soit lié à des conflits, au commerce, au développement, au droit international, à la diplomatie ou au consulat. Cela veut dire que les ministères des Affaires étrangères doivent, de par leur nature, prendre des risques.

La confiance entre les gens et envers les outils du métier est nécessaire si nous voulons éviter ce qui pourrait survenir advenant qu’il n’y ait pas d’actions ou de communications. Les gens qui font ce travail doivent faire confiance à l’organisation.

Un aspect qui fait que le travail effectué au service extérieur est différent et plus difficile est le fait que cela touche de très près la vie des familles. Affaires mondiales a fait d’importants

the McDougall report, but family continues to be the key reason why officers leave a posting early or even leave the Foreign Service.

A short list of professional and personal situations abroad includes conflict of interest, fraud, divorce, illness — mental or physical — addiction, abuse, violence, criminal behaviour and death. This is all happening in almost every country in the world, governed by Treasury Board rules. Initial requests are received in Ottawa by employees who may be summer students.

In this context, the COVID pandemic was an inflection point for many. Rules applied in Canada were applied to all staff at all missions. Not surprisingly, there was tension. According to one senior officer, the exchange between posts and Ottawa over vaccinations at missions was long, brutal and shameful. This is when missions were simultaneously evacuating their staff to Canada — under the rubric of duty to care — and arranging passage home for over 60,000 Canadians.

This raises questions that I am sure Global Affairs Canada have considered: Did the department find the right balance between being a strong advocate for its people and acting as an implementer of Canadian rules? Were blanket evacuations necessary to avoid a catastrophe or could it have been nuanced? Crises are great learning opportunities.

Global Affairs Canada employees at many levels seem to be wrestling with how these lessons apply to daily work. They ask whether they are trusted to take risks and whether increasing centralization of decision making and accountability procedures have resulted in better opportunities for Canada in the world.

A non-rotational director opined that risk templates have replaced conversations about risk. Another officer at post said that some decisions formerly taken at the director level would now be passed to the highest level.

Former Prime Minister Chrétien answered my question about management by saying, “How can you drive the car if you are always looking in the back seat?” No one would suggest, however, that the government should delegate all authority and trust blindly. Trust but verify works in organizations, not just in nuclear negotiations.

progrès depuis le rapport McDougall, mais la famille est toujours l'une des principales raisons pour lesquelles les agents quittent une affectation de façon anticipée ou quittent même le service extérieur.

Une courte liste des situations professionnelles et personnelles à l'étranger comprend les conflits d'intérêts, la fraude, le divorce, la maladie — mentale ou physique — la toxicomanie, la maltraitance, la violence, les comportements criminels et la mort. Ce genre de choses arrivent dans pratiquement tous les pays du monde, sous le régime des règles du Conseil du Trésor. Les demandes initiales sont reçues à Ottawa par des employés qui sont peut-être des stagiaires d'été.

Dans ce contexte, la pandémie de COVID a constitué un point tournant pour beaucoup. Les règles appliquées au Canada ont été appliquées à tout le personnel, dans toutes les missions. Évidemment, cela a causé des tensions. Selon un agent supérieur, des échanges entre les personnes en affectation et Ottawa au sujet de la vaccination dans les missions ont été longs, brutaux et honteux, et cela, c'était au moment où les missions s'occupaient simultanément d'évacuer leur personnel vers le Canada — conformément à leur obligation de diligence — et d'arranger le retour à la maison pour plus de 60 000 Canadiens.

Cela soulève des questions qu'Affaires mondiales Canada s'est sans nul doute posées : est-ce que le ministère a trouvé le bon équilibre entre le fait de défendre les intérêts de son personnel et son devoir de faire appliquer les règles du Canada? Des évacuations générales étaient-elles nécessaires pour éviter la catastrophe, ou aurait-on pu avoir une approche plus nuancée? Les crises sont d'excellentes occasions d'apprentissage.

Les employés d'Affaires mondiales Canada à de nombreux échelons semblent avoir de la difficulté à savoir comment appliquer ces leçons dans leur travail quotidien. Ils demandent si on leur fait confiance pour qu'ils puissent prendre des risques et si le fait de centraliser davantage le processus décisionnel et les procédures de reddition de comptes ont permis au Canada d'optimiser ses possibilités ailleurs dans le monde.

Un directeur permanent est d'avis que les modèles de risque ont remplacé les discussions à propos du risque. Un autre agent en affectation a dit que certaines des décisions qui, anciennement, auraient été prises à l'échelon de la direction sont maintenant renvoyées au sommet de la hiérarchie.

L'ancien premier ministre Jean Chrétien a répondu à ma question à propos de la gestion en disant : « On ne peut pas conduire une voiture si on regarde toujours ce qui se passe sur la banquette arrière. » Personne ne dit, malgré tout, que le gouvernement devrait déléguer tous ses pouvoirs et faire confiance aveuglément. « Faire confiance, mais vérifier », cela fonctionne dans les organisations et pas juste dans les négociations sur le nucléaire.

One instrument of verification is the Global Affairs Inspector General, an important link between the field and headquarters. The primary way of balancing risk and trust, however, is knowing your people, knowing who can handle risk and who merits trust — up and down the chain.

Lack of knowledge and communication can pose a risk and destroy trust. All positions of responsibility engage the issues of risk and trust. The open door to the world that the Foreign Service and Global Affairs provide simply highlights the need for considered judgment.

The Chair: Thank you, Ms. Fortier.

We will move on to Colin Robertson.

Colin Robertson, Vice-President and Fellow, Canadian Global Affairs Institute:

Thank you, Mr. Chair. My comments are based on 33 years in the Canadian Foreign Service and, since 2008, teaching U.S. relations several times a year to all new Foreign Service officers at the Canadian Foreign Service Institute. During my time in the Foreign Service, I also served on the executive of the Professional Association of Foreign Service Officers, including a term as president.

It will not surprise you that I think Canada's global interests are best served with a professional Foreign Service. More than most nations, our sense of self-identity is realized by how we act and are seen to act abroad. More than most, our prosperity depends on our ability to trade and invest abroad, and to recruit immigrants and refugees.

The Foreign Service delivers on these goals. They are Canada's eyes, ears and voice beyond our borders. Thanks to immigration, we are also one of the few countries in the world that can build a Foreign Service that looks like the entire world.

Foreign Service officers require three qualities.

Adaptability — Shuffled around the globe and at headquarters like a deck of cards, officers must easily adapt to different cultures and pick up new skills.

Engagement — In a networked world, the ability to personally engage in single-minded pursuit of the national interest and then communicate, analyze and recommend to our foreign and domestic interlocutors is vital.

Notre instrument de vérification est l'inspecteur général d'Affaires mondiales, qui remplit un rôle important en tant que liaison entre le terrain et l'administration centrale. La première façon de trouver un équilibre entre le risque et la confiance, c'est de connaître les gens avec qui vous travaillez, savoir qui peut gérer les risques et qui mérite votre confiance, que ce soit en amont ou en aval de la structure hiérarchique.

Un manque de connaissances et de communications peut constituer un risque et détruire la confiance. Tout poste de responsabilité soulève ces aspects de risque et de confiance. Le service extérieur et Affaires mondiales sont une porte ouverte sur le monde, et cela met en relief la nécessité d'un jugement éclairé.

Le président : Merci, madame Fortier.

La parole va à M. Colin Robertson.

Colin Robertson, vice-président et chercheur, Institut canadien des affaires mondiales :

Merci, monsieur le président. Mes observations sont le fruit de 33 ans passés au service extérieur du Canada. Depuis 2008, j'enseigne aussi les relations avec les États-Unis plusieurs fois par année à tous les nouveaux agents du service extérieur à l'Institut canadien du service extérieur. Durant ma carrière au service extérieur, j'ai aussi siégé au comité exécutif de l'Association professionnelle des agents du service extérieur, y compris un mandat en tant que président.

Vous ne serez donc pas surpris d'apprendre que, selon moi, les intérêts internationaux du Canada sont le mieux servis par un service extérieur professionnel. Plus que la plupart des autres nations, notre sentiment d'identité découle de la façon dont nous agissons et sommes perçus à l'étranger. Plus que la plupart, notre prospérité dépend de notre capacité à faire du commerce et à investir à l'étranger, et de recruter des immigrants et des réfugiés.

Le service extérieur contribue à l'atteinte de ces objectifs. Ses agents sont les yeux, les oreilles et la voix du Canada au-delà de nos frontières. Grâce à l'immigration, nous faisons aussi partie du petit nombre de pays au monde qui peut constituer un service extérieur représentatif du monde entier.

Les agents du service extérieur ont besoin de trois qualités.

L'adaptabilité : les agents doivent se déplacer d'un pays à un autre et aussi travailler à l'administration centrale, et ils doivent donc savoir s'adapter rapidement aux cultures différentes et acquérir de nouvelles compétences.

L'engagement : dans un monde réseauté, la capacité de s'engager personnellement et uniquement envers l'atteinte des intérêts nationaux, pour ensuite communiquer avec nos interlocuteurs à l'étranger et au pays, pour leur fournir des analyses et des recommandations, est vitale.

Empathy — With language, cultivating relationships is a lot easier, especially in getting to know those who think and act differently than we do in Canada. Understanding where our adversaries are coming from helps prevent them from becoming enemies.

In *Policy Magazine*, I recently made 10 recommendations to improve our Foreign Service. Let me focus on three.

The first is more Foreign Service — underlining service — sufficient that we have surge capacity for calamities and to allow for training, secondments, exchanges and personal leave. Our international interests have grown, with 175 foreign missions abroad. While Global Affairs Canada has expanded fourfold to nearly 13,000, the Foreign Service has only increased from 1,750 to about 2,400 — a little less than 25% since Pierre Trudeau was Prime Minister.

A second recommendation is more Foreign Service — underlining foreign. Increasingly, we are homebound rather than foreign-based.

When I joined the Foreign Service, half of us were abroad and half were at home. Fifteen years ago, when Senator Harder was deputy minister, only 25% were posted abroad. Today, that figure is about 18%.

Foreign Service officers expect to serve in difficult circumstances. Like our military, we are compensated accordingly. If we want to bring a Canadian perspective to the top table, we need to be in places like Kyiv, Tehran and Pyongyang. Duty of care, a recent concept, must be secondary to our responsibility to represent.

My third observation is more public diplomacy. Outreach and advocacy, including use of social media, needs to go beyond the conventional circuit of business, bureaucrats and fellow diplomats to include innovators, faith leaders, mayors and civil society.

I heartily endorse this committee's recommendations in its 2019 report, *Cultural Diplomacy at the Front Stage of Canada's Foreign Policy*. Gary Smith's new book, *Ice War Diplomat*, describes the diplomatic value achieved through the 1972 Canada-Russia hockey series, itself an exercise in public diplomacy and one we're probably going to have to do in a few more years.

L'empathie : pour ceux qui connaissent la langue, il est beaucoup plus facile de cultiver des relations, surtout dans le but de connaître les gens qui pensent et qui agissent différemment de nous, au Canada. Si nous comprenons le point de vue de nos adversaires, cela peut contribuer à éviter qu'ils ne deviennent des ennemis.

Dans *Policy Magazine*, j'ai récemment formulé 10 recommandations pour améliorer le service extérieur. Je vais insister sur trois d'entre elles.

Premièrement, il faut donner plus d'ampleur au service extérieur — l'accent porte sur service —, il faut que ce soit suffisant pour que nous ayons une capacité de mobilisation en cas de catastrophe ou lorsque les agents sont en formation, en détachement, en permutation ou en congé personnel. Nos intérêts internationaux ont pris de l'expansion, et nous avons maintenant 175 missions internationales à l'étranger. Alors qu'Affaires mondiales Canada a quadruplé de taille pour atteindre près de 13 000 employés, le service extérieur est seulement passé de 1 750 à environ 2 400, ce qui représente une augmentation d'un peu moins de 25 % depuis l'époque où Pierre Trudeau était premier ministre.

La deuxième recommandation est qu'il faut plus de service extérieur, l'accent porte sur extérieur. De plus en plus, nous sommes confinés au Canada au lieu d'être présents à l'étranger.

Quand j'ai rejoint le service extérieur, la moitié de nous était affectée à l'étranger, et l'autre moitié, à la maison. Il y a 15 ans, à l'époque où le sénateur Harder était sous-ministre, il n'y avait plus que 25 % des agents affectés à l'étranger. Aujourd'hui, il n'en reste environ que 18 %.

Les agents du service extérieur s'attendent à travailler dans des circonstances difficiles. Comme nos militaires, nous sommes rémunérés en conséquence. Si nous voulons faire valoir la perspective canadienne lors des discussions de haut niveau, nous avons besoin d'avoir une présence à des endroits comme Kiev, Téhéran et Pyongyang. L'obligation de diligence, un concept récent, doit céder le pas à notre obligation de représenter.

Ma troisième observation concerne davantage la diplomatie publique. Dans nos efforts de sensibilisation et de défense des intérêts, y compris en utilisant les médias sociaux, nous devons aller plus loin que les réseaux classiques d'entrepreneurs, de bureaucrates et de collègues diplomates et inclure les innovateurs, les chefs religieux, les maires et la société civile.

J'appuie de tout cœur les recommandations que votre comité a formulées dans son rapport de 2019, intitulé *La diplomatie culturelle à l'avant-scène de la politique étrangère du Canada*. Le nouveau livre de Gary Smith, *Ice War Diplomat*, décrit la valeur que nous avons tirée des efforts diplomatiques lors du tournoi de hockey Canada-Russie de 1972. Cela était en soi un exercice de diplomatie publique, que nous allons probablement devoir recommencer d'ici quelques années.

Successive U.S. Secretaries of Defense have observed an ounce of early diplomacy is a lot cheaper than the application of a pound of armed force. It is estimated that it cost the U.S. \$1 million a year to keep a marine in Afghanistan. It cost half of that to keep a diplomat there.

We need diplomats who can go beyond the headlines to see what is coming over the horizon and focus on the underlying trends and the bigger picture. Interpreting and understanding the ramifications and knock-on effects of events like the Ukraine crisis, including supply chain disruptions and societal rifts, is essential work for diplomats.

To conclude, our world is increasingly messy and mean. Diplomacy and foreign service matter more than ever. A quiet diplomacy remains the first line of defence. With the rise of social media and the growth of disinformation and misinformation fomenting conflict and destabilizing democracies, we need more public diplomacy.

Thank you, chair.

The Chair: Thank you very much, Mr. Robertson. We will go now to Randolph Mank.

Randolph Mank, President, MankGlobal Inc. and former ambassador to Indonesia, Pakistan, and Malaysia, as an individual: Thank you, chair. I'm drawing on 35 years in both the Foreign Service and then, afterwards, business overseas heading BlackBerry and then a Swiss company called SICPA in Asia. I submitted a little paper to the committee for your consideration later on perhaps, but I'll get right to the top 10 list of practical suggestions that could be decided upon and implemented.

First of all, define our overarching foreign policy interests, stick to them and ensure the whole organization is clear about them. Any policy review, for example the current one on the Indo-Pacific, should be guided by these same clear and consistent interests.

Second, resist the urge to change foreign ministers so often. We have had five in six years. They need more time.

Third, ministerial mandate letters should be limited to two pages with three to five priorities. Currently, we have six-page mandate letters, and if you add up the three portfolio ministers, they have 68 bulleted priorities.

Chaque secrétaire américain à la Défense a souligné que mieux vaut la diplomatie en amont que la force militaire en aval. Ça coûte bien moins cher. Selon les estimations, il en coûte aux États-Unis 1 million de dollars par an pour un seul marine en Afghanistan, mais seulement la moitié pour un diplomate.

Nous avons besoin de diplomates qui ne s'arrêtent pas aux gros titres et qui peuvent voir ce qui pointe à l'horizon, qui peuvent se concentrer sur les tendances sous-jacentes et avoir une vue globale de la situation. Une partie essentielle du travail de diplomate consiste à interpréter et à comprendre les répercussions directes et indirectes des événements comme la crise en Ukraine, par exemple les perturbations que cela peut avoir sur la chaîne d'approvisionnement et les fractures sociales.

Pour conclure, notre monde est de plus en plus chaotique et dur. La diplomatie et le service extérieur ont plus d'importance que jamais. La diplomatie discrète demeure la première ligne de défense. Avec les médias sociaux qui prennent de plus en plus d'importance, il y a de plus en plus de désinformation et d'informations erronées qui alimentent les conflits et déstabilisent les démocraties, et c'est pourquoi nous avons besoin d'accroître nos efforts de diplomatie publique.

Merci, monsieur le président.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Robertson. C'est maintenant au tour de M. Randolph Mank.

Randolph Mank, président, MankGlobal Inc. et ancien ambassadeur en Indonésie, au Pakistan et en Malaisie, à titre personnel : Merci, monsieur le président. J'ai travaillé 35 ans au service extérieur, puis en tant qu'homme d'affaires à l'étranger, dans un poste de direction pour BlackBerry, et ensuite en Asie pour une entreprise suisse, SICPA. J'ai déposé un court mémoire à l'intention de votre comité, et vous pourrez peut-être le consulter plus tard, mais pour l'instant, je vais passer tout de suite à ma liste des 10 principales recommandations pratiques que l'on pourrait décider de mettre en œuvre.

Premièrement, il faut définir les objectifs généraux en matière de politique étrangère, s'y tenir et s'assurer que toute l'organisation les comprend clairement. Tout examen des politiques, comme celui en cours sur les stratégies indopacifiques, devrait s'orienter sur ces intérêts clairs et cohérents.

Deuxièmement, il faut résister à la tentation de changer si souvent le ministre des Affaires étrangères. Nous en avons eu cinq en six ans. Ces ministres ont besoin de plus de temps.

Troisièmement, les lettres de mandat des ministres devraient se limiter à deux pages, et énoncer au plus trois à cinq priorités. Actuellement, les lettres de mandat font six pages, et si vous ajoutez les trois portefeuilles ministériels, cela représente un total de 68 priorités, une pour chaque puce.

Fourth, deputy ministers for global affairs, trade and development should be appointed based on career experience in the portfolios.

Fifth, recognize the domestic constraints on foreign policy and connect global priorities clearly with the fiscal framework. The government needs to reduce costs.

Sixth, rebrand the Foreign Service as a much more inclusive global advisers' service, and distinguish it from the global diplomatic service, which should remain a small subset at its heart. The new global advisers' service should include the thousands of other staff working on global issues in Global Affairs and other key departments, as well as locally engage staff working abroad.

Seventh, deploy more staff to the field from this global advisers' service. The field should be defined not just as overseas missions, but also relevant provincial government agencies, companies scaling for export, regional innovation centres and other business support organizations and universities.

Eighth, maintain and regenerate a well-trained global diplomatic service with annual recruitment of diverse new graduates, along with lifelong skills training. They should spend at least half of their time abroad. Head of mission assignments should normally come from this group.

Ninth, use technology to improve services to Canadians and foreign clients. There should be more automation. Processing for a permanent resident and citizenship application should target the one- to three-month range rather than the multi-year ranges now, which are abysmal.

Canada should also lead a global initiative to rationalize travel by making paper passports optional and replacing them with digital identities.

Last, reduce Global Affairs Canada's internal administration and policy overload. Morale is low. Departmental staff waste too much time on everything from outmoded travel and reimbursement procedures to cumbersome performance management processes to confusion that results, at least in part, from not adopting the nine other reforms I've just outlined.

Quatrièmement, les sous-ministres d'Affaires mondiales, du Commerce et du Développement devraient être nommés en fonction de leur expérience professionnelle dans leurs portefeuilles.

Cinquièmement, il faut reconnaître les contraintes intérieures qui pèsent sur la politique étrangère et relier clairement les priorités mondiales au cadre budgétaire. Le gouvernement doit réduire ses coûts.

Sixièmement, il faut moderniser l'image du service extérieur pour en faire un service de conseillers mondiaux beaucoup plus inclusif et le distinguer du service diplomatique mondial, qui devrait demeurer un petit sous-ensemble au cœur du service. Ce nouveau service de conseillers mondiaux devrait comprendre les milliers d'autres fonctionnaires qui travaillent sur des dossiers mondiaux à Affaires mondiales et dans d'autres ministères clés ainsi que les employés recrutés sur place à l'étranger.

Septièmement, il faut déployer davantage de personnel sur le terrain à partir de ce service de conseillers mondiaux. Ce domaine ne devrait pas être constitué uniquement de missions à l'étranger, mais devrait comprendre également des organismes gouvernementaux provinciaux concernés, des entreprises qui prennent de l'expansion à des fins d'exportation, des centres d'innovation régionaux et d'autres organismes de soutien aux entreprises ainsi que des universités.

Huitièmement, il faut maintenir et renouveler un service diplomatique mondial qui soit bien formé, en recrutant chaque année de nouveaux diplômés dans divers domaines et leur donner une formation pour acquérir des compétences qui leur serviront toute leur vie. Ils devraient passer au moins la moitié de leur temps à l'étranger. Les chefs de mission devraient normalement provenir de ce groupe.

Neuvièmement, il faut utiliser la technologie pour améliorer les services aux clients canadiens et étrangers. Il faudrait viser un temps de traitement d'un à trois mois pour les demandes de résidence permanente et de citoyenneté, plutôt que des délais pathétiques de plusieurs années, comme c'est le cas actuellement.

Le Canada devrait aussi prendre la tête d'une initiative mondiale visant à rationaliser les voyages en rendant les passeports papier facultatifs et en les remplaçant par des identités numériques.

Enfin, il faut réduire la surcharge de l'administration interne et des politiques d'Affaires mondiales Canada. Le moral est bas, et le personnel du ministère perd trop de temps sur toute sorte de choses comme des procédures dépassées concernant les voyages et les remboursements ainsi que des processus fastidieux de gestion du rendement qui sont dus, du moins en partie, au fait que les neuf autres réformes dont je viens de parler ne sont pas adoptées.

Those are my suggestions for making our excellent Foreign Service even better. I went through them quickly, so I would be happy to take questions if there is interest.

Thank you very much.

The Chair: Thank you very much, Mr. Mank. We now go to questions and answers. Colleagues, if you're participating virtually, use the "raise hand" feature. If you're in the room, get Ms. Lemay's attention or mine. Please keep your questions concise, and I would encourage the witnesses to do the same with their answers.

Senator MacDonald: Thank you to the three fine witnesses. I think I'll direct my question to Mr. Robertson. I think the last time we spoke was pre-COVID on the plane going to Halifax. I believe you were going to the Halifax International Security Forum. We talked mostly about trade at that time with the U.S.

You authored an article last month. I read the article and really enjoyed it. I have some questions in regard to it. You recommended greater emphasis be placed on partnerships with provincial representatives abroad, which you said would complement Canada's work, in particular in terms of trade and investment. Specifically, you said that Quebec is the most sophisticated provincial foreign service and is a model for other provinces as they expand their networks abroad.

How might specific partnerships between the Canadian Foreign Service and provincial representatives enhance the effectiveness of Canada's diplomatic trade and development objectives abroad? As well, are there best practices of partnerships between the representatives of federal and provincial or state-level governments in other countries that Canada could learn from?

Mr. Robertson: Thank you, senator. Yes, I do think that the provincial governments play a vital role, particularly in trade development abroad, because they are closer to the reality of trade. That's certainly been my experience. I say this as someone who participated in the negotiations of the Canada-U.S. Free Trade Agreement and then the North America Free Trade Agreement.

My experience at posting was that the provincial governments were often the best equipped and able to get out there to actually put meat on the framework of the trade agreements that we had negotiated working with the provinces because they can often identify what their needs are, and that part works very well.

Voilà mes recommandations pour que notre excellent service extérieur le soit encore davantage. Je me suis dépêché à les énumérer, alors je serai heureux de répondre à vos questions, si cela vous intéresse.

Merci beaucoup.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Mank. Nous allons passer à la période de questions. Chers collègues, si vous participez virtuellement, veuillez utiliser la fonction « lever la main ». Si vous êtes présents dans la salle, attirez mon attention ou celle de Mme Lemay. Je vous demande d'être concis dans vos questions, et j'encourage les témoins à faire de même au moment de répondre.

Le sénateur MacDonald : Merci à nos trois témoins, vous avez été excellents. Je pense que je vais poser ma question à M. Robertson. Je crois que la dernière fois que nous avons parlé, c'était avant la COVID, dans un avion vers Halifax. Je crois que vous alliez assister au Forum d'Halifax sur la sécurité internationale. Nous avons surtout discuté des échanges commerciaux avec les États-Unis.

Vous avez écrit un article, le mois dernier. J'ai eu beaucoup de plaisir à le lire, et j'ai quelques questions connexes. Vous avez recommandé de mettre davantage d'accent sur les partenariats avec les représentants provinciaux à l'étranger, et vous avez déclaré que cela pourrait servir de complément aux efforts du Canada, en particulier à l'égard des échanges commerciaux et des investissements. Plus précisément, vous avez affirmé que le Québec avait le service étranger provincial le plus moderne, et qu'il devrait servir de modèle aux autres provinces à mesure qu'elles élargissent leurs réseaux à l'étranger.

De quelle façon des partenariats spécifiques entre le service étranger du Canada et les représentants provinciaux pourraient-ils améliorer l'efficacité des échanges diplomatiques du Canada et l'atteinte des objectifs de développement à l'étranger? Aussi, y a-t-il des pratiques exemplaires concernant les partenariats entre les représentants du fédéral et des gouvernements provinciaux ou des États dans d'autres pays dont le Canada pourrait s'inspirer?

M. Robertson : Merci, monsieur le sénateur. Oui, je crois sincèrement que les gouvernements provinciaux ont un rôle vital à jouer, en particulier en ce qui concerne le développement du commerce à l'étranger, parce qu'ils sont beaucoup plus près de la réalité commerciale. C'est certainement ce que j'ai constaté, et je peux le dire en tant que personne qui a participé aux négociations sur l'Accord de libre-échange Canada—États-Unis et l'Accord de libre-échange nord-américain.

Mon expérience, lors d'affectations, a été que les gouvernements provinciaux étaient souvent les mieux équipés et pouvaient vraiment intervenir concrètement pour ajouter de la chair autour de l'os des cadres des accords commerciaux que nous avons négociés, en travaillant avec les provinces, parce

Certainly, my experience both in Asia and in the United States was that with the actual, as I say, doing the deals, provincial governments were better placed to do so. Therefore, the synergy between posts and provinces is vitally important.

As I observed, I think the province that does it best because they've had the longest experience at it is Quebec. They have half a dozen plus offices in the United States. Certainly, I work closely with the Quebec delegation or wherever I was placed whenever there were Quebec interests at stake. Provinces are also extremely well placed because they know exactly what they want. They come in with a clear focus. At the national level, we are trying to often set up the framework, which is important, but again we need to have that complicity between our provincial governments and the national government.

As I said in my piece, I think Quebec has the best defined one. Other provinces I think could learn from Quebec. Ontario has vast interests. They have a representative in Washington. Alberta has long had a rep in Washington and they do are a very good job. It is usually someone who comes from political life. James Rajotte is their current rep who served in the House of Commons. In a place like Washington, my observation was that provincial reps who had political experience were extremely effective. They were playing mostly on trade issues, but would go larger than that.

The Chair: Thank you. We've run out of time in that segment.

Senator Greene: Winston Churchill once said that sometimes the truth is so fragile and important that it needs to be protected by a bodyguard of lies. Is it ever ethical for a Foreign Service officer in Canada to lie to further his country's interests?

The Chair: Who is the lucky witness you would like to direct that to, Senator Greene? Anyone want to take a stab at that?

Mr. Robertson: I'll just say no. That's a misnomer. You don't lie for your country because your credibility is everything. Once you have a reputation for deceit, it's very hard for anyone to take you seriously. No, I don't think that's a good approach.

Ms. Fortier: I agree with Mr. Robertson. I think how you present things is extremely important. You can choose how you present things, but that is not the same thing. I know there is an old saying that diplomats are sent abroad to lie for the country,

qu'elles sont souvent capables de définir quels sont leurs besoins, et c'est quelque chose de vraiment utile. Vraiment, d'après mon expérience en Asie et aux États-Unis, je peux dire que, en vérité, comme je le disais, les gouvernements provinciaux sont mieux placés pour élaborer des accords. Donc, la synergie entre les missions et les provinces est vitale.

Comme je l'ai dit, je pense que la province qui s'en sort le mieux, parce qu'elle a la plus longue expérience, c'est celle du Québec. Elle a une demi-douzaine ou plus de bureaux aux États-Unis. Évidemment, je travaille en étroite collaboration avec la délégation du Québec ou peu importe où je suis, si les intérêts du Québec sont en jeu. Les provinces sont extrêmement bien placées, dans cette situation, parce qu'elles savent exactement ce qu'elles veulent. Elles arrivent avec un objectif clair. À l'échelon national, nous essayons souvent d'élaborer un cadre de travail, et c'est important, mais encore une fois, nous avons besoin de cette complicité entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement national.

Comme je l'ai dit dans mon article, je crois que le Québec a le mieux défini ses intérêts. Les autres provinces pourraient tirer des leçons du Québec. L'Ontario a de vastes intérêts. Elle a un représentant à Washington. L'Alberta a depuis longtemps un représentant à Washington, et il fait un excellent travail. C'est habituellement quelqu'un qui vient du monde politique. James Rajotte est le représentant actuel, et il a siégé à la Chambre des communes. À un endroit comme Washington, j'ai observé que les représentants provinciaux qui ont de l'expérience politique étaient extrêmement efficaces. Ils s'occupaient surtout de dossiers relatifs au commerce, mais ils pouvaient aussi aller plus loin.

Le président : Merci. Le temps est écoulé pour cette série de questions.

Le sénateur Greene : C'est Winston Churchill qui a déjà dit que la vérité est parfois si fragile et précieuse qu'elle doit être protégée par une armure de mensonges. Y a-t-il une situation dans laquelle ce serait éthique pour un agent du service extérieur du Canada de mentir pour faire avancer les intérêts du pays?

Le président : À quel heureux témoin posez-vous la question, sénateur Greene? Quelqu'un veut-il tenter de répondre?

M. Robertson : Je dirais non, tout simplement. C'est un contresens. Vous ne pouvez pas mentir pour votre pays, parce que votre crédibilité est ce qu'il y a de plus important. Dès que vous avez une réputation de menteur, c'est très difficile d'être pris au sérieux par n'importe qui. Non, je ne pense pas que c'est une bonne approche.

Mme Fortier : Je suis d'accord avec M. Robertson. Je crois que la façon de présenter les choses est très importante. Vous pouvez choisir la façon dont vous présentez quelque chose, mais ce n'est pas la même chose. Je sais qu'il y a un vieux dicton

but that is not, in fact, the practice of Canadian Foreign Service officers.

Mr. Mank: Lying is a strong word and we want to avoid it. However, I have to admit that if I had told the Indonesian government that I was going up after the tsunami crisis in 2004 and setting up what was essentially a consulate to lead the response, they would have said no. Telling them that we were just going up to do some immediate disaster relief was the way of getting to what we wanted. Lying is strong, but sometimes you have to be creative.

The Chair: So “creativity” is the word that you would substitute, Mr. Mank? That’s good. Thank you.

Senator Woo: Thank you Ms. Fortier, Mr. Robertson and Mr. Mank. It’s nice to see you all again. This question is for Mr. Robertson, but Mr. Mank may want to weigh in as well.

I agree with your assessment that adaptability, engagement and empathy are key qualities for Foreign Service of representing one’s country abroad. However, it’s not clear to me why these three qualities are limited to Foreign Service officers and why a specific stream is needed for these qualities to be nurtured and expressed. If your answer is that, well, these are the people who commit to working overseas and cultivating those skills, but only a fraction of them are posted overseas. In fact, some refuse to go overseas for a variety of reasons. Aren’t you undercutting that argument?

What I’m trying to get at here is whether we can take a broader view of Foreign Service for the country that is not the same as the Foreign Service stream that all of you served in and served admirably on, and whether maybe Mr. Mank’s idea of a variation of that stream may be one way to go.

Mr. Robertson: Senator, I think I’ve tried to identify three qualities, but they aren’t particular to those in the Foreign Service. As you heard in the last session with Mr. Shugart and Mr. Rosenberg, they pointed out that — and I do agree with this — bringing people in, as necessary, from other parts of government or governments or the private sector would also serve the Foreign Service, and that having Foreign Service officers serve in different provincial governments and in business makes a lot of sense as well. I don’t look at the Foreign Service as a caste or a class, but something that is permeable and people enter as appropriate. However, I do think you need a professional Foreign Service. There is a lot to be said for long service — that is, the knowledge of cultures and languages that you build on over time. I do think that’s absolutely valuable. In that sense, the Foreign Service is a vocation.

selon lequel les diplomates sont envoyés à l’étranger pour mentir pour leur pays, mais honnêtement, ce n’est pas ce que font les agents du service extérieur du Canada.

M. Mank : Mentir, c’est un mot fort, et nous voulons l’éviter. Malgré tout, je dois admettre que si j’avais dit au gouvernement indonésien que j’allais me rendre dans leur pays après le tsunami en 2004 pour y établir ce qui était essentiellement un consulat pour diriger les interventions, ils auraient refusé. On leur a dit que nous allions être là pour offrir une aide immédiate aux sinistrés, et c’est ainsi que nous avons obtenu ce que nous voulions. Mentir, c’est fort comme mot, mais c’est vrai qu’il faut parfois faire preuve de créativité.

Le président : Donc, « créativité », c’est le mot que vous utiliserez, monsieur Mank? Très bien. Merci.

Le sénateur Woo : Merci à Mme Fortier, à M. Robertson et à M. Mank. Je suis heureux de vous revoir tous. Ma question s’adresse à M. Robertson, mais peut-être que M. Mank voudra aussi intervenir.

Je suis d’accord avec ce que vous avez dit à propos de l’adaptabilité, de l’engagement et de l’empathie, autant de qualités clés pour les agents du service extérieur qui représentent notre pays à l’étranger. Malgré tout, je ne vois pas pourquoi ces trois qualités devraient être limitées aux agents du service extérieur, ni pourquoi nous avons besoin d’un volet spécifique pour cultiver et exprimer ces qualités. Si votre réponse est que ces personnes se sont engagées à travailler à l’étranger et à cultiver ces compétences, alors pourquoi n’y a-t-il qu’une fraction d’entre eux qui sont affectés à l’étranger? À dire vrai, certains refusent de travailler à l’étranger pour toutes sortes de raisons. Ne trouvez-vous pas que cela mine votre argument?

Ce que je veux savoir, c’est si nous pourrions prendre une approche plus globale pour le service extérieur du Canada, une approche différente du volet du service extérieur auquel vous avez tous travaillé, admirablement, et peut-être que l’idée de M. Mank pour modifier ce volet serait la chose à faire.

M. Robertson : Monsieur le sénateur, je pense avoir essayé de définir trois qualités, mais elles ne sont pas propres aux membres du service extérieur. Comme vous l’avez entendu au cours de la dernière séance, M. Shugart et M. Rosenberg ont fait remarquer — et je suis d’accord avec eux — que le fait de faire appel, au besoin, à des personnes provenant d’autres secteurs du gouvernement, d’autres gouvernements ou du secteur privé servirait également le service extérieur, et que le fait que des agents du service extérieur servent dans différents gouvernements provinciaux et dans des entreprises est également très logique. Je ne considère pas le service extérieur comme une caste ou une classe, mais comme quelque chose de perméable où les gens entrent selon les besoins. Cependant, je pense que vous avez besoin d’un service extérieur professionnel. Il y a beaucoup à dire sur les longues années de service, c’est-à-dire sur la

Mr. Mank: I don't think we recruit any people that are particularly special. Speaking from my own experience, I got in by luck and was recruited fortuitously in London while I was a student there. It really is the lifelong experiences that start when you join the Foreign Service and the training that you get. That's why I recommend rigorous, lifelong training inside the Foreign Service leading to a level of special professionalism that qualifies you for the kind of role that you will ascend to as a head of mission. That doesn't come from day one. It comes from long experience in the field.

Senator Harder: Thank you to our witnesses. This question is probably for Mr. Robertson and Mr. Mank. I would like to explore the role of our locally engaged staff. Is there anything you would suggest to this committee as to how our inquiry could benefit from a better understanding of the role of the locally engaged and how that has evolved as there has been less Canadian-based presence? Are there risks to that or opportunities that we should be made aware of?

Mr. Robertson: Well, senator, increasingly, the locally engaged staff are the backbone of our diplomatic representation abroad. They represent the continuity. They often have the better networks and, bluntly, we couldn't function without them. I would encourage the committee to invite a couple of locally engaged staff — there are a lot of long-service individuals in the United States and abroad — to appear using the marvels of Zoom before your committee. They need a champion. We take them more or less for granted, but we increasingly depend upon them to represent Canadian interests abroad. We're fortunate, with a large Canadian diaspora, that many of those locally engaged staff abroad are Canadians. We are now starting to recruit some of those who have been long serving to bring them into the Foreign Service. In the examples I can think of, it's all worked out extremely well.

I come back to where I began, Senator Harder. Because there are fewer Foreign Service officers abroad, because of cost constraints and the rest, we depend heavily on locally engaged staff. We are fortunate because we have a large overseas diaspora so we can recruit Canadians, but I think they are often people without a voice.

Mr. Mank: I agree completely with what Mr. Robertson has just said, and would also reiterate my sixth recommendation, which is that the locally engaged staff should be folded into a

connaissance des cultures et des langues que l'on acquiert au fil du temps. Je pense que c'est très précieux. Dans ce sens, le service extérieur est une vocation.

M. Mank : Je ne pense pas que nous recrutons des personnes particulièrement spéciales. Je parle de ma propre expérience, je suis entré par chance et j'ai été recruté par hasard à Londres, alors que j'étais étudiant. Ce sont vraiment les expériences de toute une vie qui commencent lorsque vous rejoignez le service extérieur, tout comme la formation que vous recevez. C'est pourquoi je recommande une formation rigoureuse, tout au long de la vie, au sein du service extérieur, afin d'atteindre un niveau de professionnalisme particulier qui vous qualifie pour le type de rôle auquel vous accédez en tant que chef de mission. Cela ne se fait pas dès le premier jour. Cela vient d'une longue expérience sur le terrain.

Le sénateur Harder : Merci à nos témoins. Cette question s'adresse probablement à M. Robertson et à M. Mank. J'aimerais explorer le rôle de notre personnel embauché sur place. Avez-vous des suggestions à faire au comité sur la façon dont notre enquête pourrait bénéficier d'une meilleure compréhension du rôle du personnel embauché sur place et de la façon dont il a évolué avec la diminution de la présence canadienne? Y a-t-il des risques ou des possibilités dont nous devrions être informés?

M. Robertson : Eh bien, monsieur le sénateur, de plus en plus, le personnel embauché sur place est le pilier de notre représentation diplomatique à l'étranger. Il représente la continuité. Les membres du personnel ont souvent les meilleurs réseaux et, franchement, nous ne pourrions pas fonctionner sans eux. J'encouragerais le comité à inviter quelques employés embauchés sur place — il y a beaucoup de personnes en service depuis longtemps aux États-Unis et à l'étranger — à comparaître devant votre comité en utilisant les merveilles de Zoom. Ils ont besoin d'un champion. Nous faisons plus ou moins peu de cas de tout ce qu'ils font pour nous, mais nous dépendons de plus en plus d'eux pour représenter les intérêts canadiens à l'étranger. Nous avons la chance, avec une importante diaspora canadienne, que beaucoup de ces employés embauchés sur place à l'étranger soient des Canadiens. Nous commençons maintenant à en recruter certains qui sont en poste depuis longtemps pour les faire entrer dans le service extérieur. Dans les exemples auxquels je peux penser, tout cela a extrêmement bien fonctionné.

Je reviens à mon point de départ, sénateur Harder. Parce qu'il y a moins d'agents du service extérieur à l'étranger, à cause des contraintes budgétaires et du reste, nous dépendons fortement du personnel embauché localement. Nous avons la chance d'avoir une grande diaspora à l'étranger, ce qui nous permet de recruter des Canadiens, mais je pense qu'il s'agit souvent de personnes qui ne peuvent pas se faire entendre.

M. Mank : Je suis tout à fait d'accord avec ce que M. Robertson vient de dire, et je voudrais également rappeler la sixième recommandation, qui est que le personnel embauché sur

global advisers' service with everyone else and made more inclusive in that sense.

One caveat: Depending on where you're serving, there are places where we do have to be careful because of exposure to risks because of locally engaged staff. However, those are probably few and far between and relate more to our intelligence service than Foreign Service.

The Chair: Thank you. There is time for Ms. Fortier to make a comment if you wish.

Ms. Fortier: Yes. I think the comments on the locally engaged staff are practical. The other thing is that we need to value them. I'm a bit attracted by the idea of giving them a different status and even moving around among various postings. When you're looking at the question of risk and trust and the balance therein, you want people to have both experience but also to have worked together. This is why the first posting of any Foreign Service officers or any non-rotational officers is a watershed for both the organization and the employee. It defines the person as to whether they have the judgment, that they can take risks and it also defines whether this is something they want to continue.

Working with people who are coming in — and more people are coming in and go out on first posting as program heads or heads of mission — this process becomes a bit more complicated and we need more training. It's a good thing we have mentors.

Senator Omidvar: My question is to any witness, but let's start with Mr. Robertson.

Canada is increasingly becoming more and more a country of immigrants, and one way or the other, diaspora politics enters into our foreign policy considerations. As we all know, the push and pull of diaspora politics can be extremely tense, whether it's related to security, trade or even international development.

I'd like to know how the Foreign Service is currently equipped to best respond to these tensions and whether there are some promising practices you can alert us to.

Mr. Robertson: Thank you, senator. Throughout my career, diaspora politics was always a fact of life, something you had to be conscious of and indeed factor into every policy recommendation you made to ministers. Ministers are particularly sensitive to diaspora politics. It's what our country is about. So good Foreign Service officers have a kind of political nose and figure that part out. We are, after all — as has been said

place devrait être intégré dans un service de conseillers à travers le monde avec tous les autres et rendu plus inclusif de cette façon.

Une mise en garde : selon l'endroit où vous êtes en poste, il y a des endroits où nous devons être prudents en raison de l'exposition au risque lié au personnel embauché sur place. Cependant, ces cas sont probablement peu nombreux et concernent davantage notre service de renseignement que le service extérieur.

Le président : Merci. Mme Fortier a le temps de faire un commentaire si elle le souhaite.

Mme Fortier : Oui. Je pense que les commentaires sur le personnel embauché sur place sont concrets. L'autre chose est que nous devons le valoriser. Je suis un peu attirée par l'idée de leur donner un statut différent et même de les déplacer entre différents postes. Lorsque vous examinez la question du risque, de la confiance et de l'équilibre qui en découle, vous voulez que les gens aient de l'expérience, mais aussi qu'ils aient travaillé ensemble. C'est pourquoi la première affectation d'un agent du service extérieur ou d'un agent qui ne fait pas de rotation est un tournant pour l'organisation et l'employé. Elle permet d'établir si la personne possède le jugement nécessaire, est capable de prendre des risques et souhaite poursuivre dans cette voie.

Le fait de travailler avec les personnes qui arrivent — et elles sont de plus en plus nombreuses à arriver et à partir en première affectation comme chef de programme ou chef de mission — ce processus devient un peu plus compliqué, et nous avons besoin de plus de formation. C'est une bonne chose que nous ayons des mentors.

La sénatrice Omidvar : Ma question s'adresse à tous les témoins, mais commençons par M. Robertson.

Le Canada devient de plus en plus un pays composé d'immigrants, et d'une manière ou d'une autre, la politique relative à la diaspora entre dans les réflexions liées à notre politique étrangère. Comme nous le savons tous, les pressions exercées par la politique relative à la diaspora peuvent être extrêmement tendues, qu'il s'agisse de sécurité, de commerce ou même de développement international.

J'aimerais savoir comment le service extérieur est actuellement équipé pour répondre au mieux à ces tensions et s'il existe des pratiques prometteuses que vous pouvez nous faire connaître.

M. Robertson : Merci, monsieur le sénateur. Tout au long de ma carrière, la politique relative à la diaspora a toujours été une réalité, quelque chose dont vous deviez être conscient et dont vous deviez tenir compte dans chaque recommandation stratégique que vous faisiez au ministre. Les ministres sont particulièrement sensibles à la politique relative à la diaspora. C'est la raison d'être de notre pays. C'est pourquoi les bons

in the previous session — servants to our prime ministers and to the government, so we need to be conscious of that.

Again, it's one of those skills you just have to adapt and take into account. It's what we are. You're not going to change it, and you build it into your recommendations.

The Chair: Thank you. Ms. Fortier on this, please.

Ms. Fortier: Thank you. I think this has been given particular salience with the issue of the event at the Russian embassy. In this chamber of second thought, the question of diaspora should be put on the table because diaspora organizations don't necessarily have the same views as the Government of Canada, and their interests are not necessarily the same.

For example, the Ukrainian Canadian Congress, or UCC, does not want there to be any diplomatic relations between Canada and Russia at the present time. This is a difference, and that is a difference that should be respected.

In the current commentary on the embassy issue, I think the hunt for scapegoats is really injurious. Whether it's a deputy minister or a 22-year-old exempt staffer, this is not the point. The point is what role diaspora politics should play in the formulation of foreign policy. That's fine.

But the other thing is that the person involved, Yasemin Heinbecker, is a solid professional who would have only gone to that embassy event under instructions. Thank you.

The Chair: Thank you. There's a bit of time if anyone else wants to comment.

Mr. Mank: It's something you learn as you go and develop your professional skills. I was called Canada's ambassador to the Muslim world when I arrived in Malaysia after being in Indonesia and Pakistan. I was also made an honorary Sikh in Pakistan and the Punjab. I'm not of those backgrounds at all. I think that if we're working on an Indo-Pacific strategy, particularly now, we should be tapping into those very valuable diaspora communities who can advise us on that.

The Chair: Thank you very much.

Senator Ravalia: Thank you very much to our witnesses.

agents du service extérieur ont une sorte d'intuition politique et comprennent cela. Après tout, comme on l'a dit lors de la séance précédente, nous sommes les serviteurs de nos premiers ministres et du gouvernement, et nous devons en être conscients.

Encore une fois, c'est une de ces compétences que vous devez simplement intégrer et dont vous devez tenir compte. C'est ce que nous sommes. Vous n'allez pas changer cela, et vous l'intégrez dans vos recommandations.

Le président : Merci. Madame Fortier, pouvez-vous commenter, s'il vous plaît?

Mme Fortier : Je vous remercie. Je pense que la question a pris une importance particulière avec l'événement qui s'est déroulé à l'ambassade de Russie. Dans cette Chambre de second examen, la question de la diaspora devrait être mise sur la table parce que les organisations de la diaspora n'ont pas nécessairement les mêmes opinions que le gouvernement du Canada, et leurs intérêts ne sont pas nécessairement les mêmes.

Par exemple, le Congrès des ukrainiens-canadiens, ou UCC, ne veut pas qu'il y ait de relations diplomatiques entre le Canada et la Russie à l'heure actuelle. C'est une différence, et c'est une différence qui doit être respectée.

Dans le présent commentaire sur la question de l'ambassade, je pense que la chasse au bouc émissaire est vraiment dommageable. Qu'il s'agisse d'un sous-ministre ou d'un membre du personnel exempté âgé de 22 ans, là n'est pas la question. La question est de savoir quel rôle la politique relative à la diaspora devrait jouer dans l'élaboration de la politique étrangère. C'est bien.

Mais l'autre chose est que la personne impliquée, Yasemin Heinbecker, est une professionnelle accomplie qui ne se serait rendue à cet événement de l'ambassade que sur instruction. Merci.

Le président : Merci. Il reste peu de temps si quelqu'un d'autre veut faire un commentaire.

M. Mank : C'est quelque chose que l'on apprend au fur et à mesure que l'on développe ses compétences professionnelles. On m'a appelé ambassadeur du Canada auprès du monde musulman quand je suis arrivé en Malaisie après avoir travaillé en Indonésie et au Pakistan. J'ai également été nommé sikh honoraire au Pakistan et au Pendjab. Je ne suis pas du tout issu de ces milieux. Je pense que si nous travaillons sur une stratégie indo-pacifique, maintenant, en particulier, nous devrions faire appel à cette diaspora très importante qui peut nous conseiller à ce sujet.

Le président : Merci beaucoup.

Le sénateur Ravalia : Merci beaucoup à nos témoins.

My question is for Mr. Mank. As we modernize Canada's diplomacy, do you have a sense of what digital technologies will help us revitalize our Foreign Service? Are the current platforms we're using in the federal government antiquated? Is our current infrastructure able to address potential cybersecurity threats, particularly in the world of so much information and misinformation? Thank you.

Mr. Mank: Excellent question. After leaving BlackBerry, I wrote on the topic of new diplomacy for the quantum age. By not introducing the technologies that are available, we are conducting our services to Canadians in particular as though we were living 100 years ago. As I've said, it's truly getting outrageous on the immigration visa side, passports and this sort of thing. You see Canadians in queues complaining about the poor services. It's because we haven't applied technologies to it.

Where we have tried — the Phoenix system — we've failed miserably, so you have to get the right technologies applied. There really is a need not just for a review of the Canadian Foreign Service, but for a separate review on the technologies within government. I think the last budget has dedicated some funds to modernizing services to Canadians — virtual services using artificial intelligence and so on. This has got to be a core deliverable of this Foreign Service review, in my view.

Senator Ravalia: Thank you. A quick follow-up. Do we collaborate with our Five Eyes partners on this particular strategy?

Mr. Mank: Not that I'm aware of. I'm no longer part of the group. But in terms of service delivery, this is something that is in need of a global initiative, and I think Canada could lead that. We host a couple of important agencies down in Montreal that could be used as platforms for discussing this.

For example, passport reform and modernization is something that I worked on within the Swiss company, SICPA, to see if we could generate a machine that would look like an ATM for managing travel, visas, documents and that sort of thing, which could actually be done through existing ATMs. There's a deep infrastructure reform required in this area.

Senator Ravalia: Thank you so much.

Senator M. Deacon: Thank you for being here. My question this afternoon is for Mr. Robertson. You recently wrote about a need for surge capacity. This is a subject that has come up in our study before. I wonder what it would look like. Daniel

Ma question s'adresse à M. Mank. Au moment où nous modernisons la diplomatie canadienne, avez-vous une idée des technologies numériques qui nous aideront à revitaliser notre service extérieur? Les plateformes actuelles que nous utilisons au gouvernement fédéral sont-elles désuètes? Notre infrastructure actuelle est-elle en mesure de faire face aux menaces potentielles en matière de cybersécurité, particulièrement dans un monde où il y a tant d'information et de désinformation? Merci.

M. Mank : Excellente question. Après avoir quitté BlackBerry, j'ai écrit sur le thème de la nouvelle diplomatie à l'ère quantique. En n'adoptant pas les technologies qui sont disponibles, nous offrons nos services aux Canadiens et Canadiennes en particulier comme si nous vivions il y a 100 ans. Comme je l'ai dit, la situation devient vraiment scandaleuse en ce qui concerne les visas d'immigration, les passeports et ce genre de choses. Vous voyez des Canadiens et Canadiennes dans les files d'attente se plaindre de la médiocrité des services. C'est parce que nous n'y avons pas appliqué les technologies.

Là où nous avons essayé — le système Phénix — nous avons échoué lamentablement, alors il faut appliquer les bonnes technologies. Il est vraiment nécessaire de procéder non seulement à un examen du service extérieur canadien, mais aussi un examen distinct des technologies au sein du gouvernement. Je pense que le dernier budget a dégagé des fonds pour la modernisation des services aux Canadiens et Canadiennes — services virtuels utilisant l'intelligence artificielle et ainsi de suite. À mon avis, il doit s'agir d'un résultat essentiel de cet examen du service extérieur.

Le sénateur Ravalia : Merci. Une brève question de suivi. Collaborons-nous avec nos partenaires du Groupe des cinq sur cette stratégie particulière?

M. Mank : Pas à ma connaissance. Je ne fais plus partie du groupe. Mais au chapitre de la prestation de services, c'est quelque chose qui a besoin d'une initiative mondiale, et je pense que le Canada pourrait la diriger. Nous hébergeons quelques agences importantes à Montréal qui pourraient servir de plateformes où discuter de ce sujet.

Par exemple, la réforme et la modernisation des passeports est un sujet sur lequel j'ai travaillé au sein de l'entreprise suisse SICPA, pour voir si nous pouvions générer une machine semblable à un guichet automatique qui se chargerait des voyages, des visas, des documents, entre autres, ce qui pourrait être fait grâce aux guichets automatiques déjà existants. Une profonde réforme de l'infrastructure est nécessaire dans ce domaine.

Le sénateur Ravalia : Merci beaucoup.

La sénatrice M. Deacon : Je vous remercie de votre présence. Ma question de cet après-midi s'adresse à M. Robertson. Vous avez récemment écrit sur la nécessité d'avoir une capacité de mobilisation. C'est un sujet qui a été

Livermore noted in an earlier meeting that junior surge capacity could be held in Ottawa economically and deployed when needed. I did worry and wonder when he said this, though. I didn't imagine or picture recent university grads in Ottawa waiting for the call to be posted abroad — perhaps albeit briefly — only to return and wait until their next call. I suspect I might be misunderstanding this on my part and would hope that today you could elaborate on what this surge capacity would look like from a day-to-day point of view.

Mr. Robertson: I think at any time there are always Foreign Service officers on training, on secondment or on leave. I would think we can pull them back as we sometimes do, particularly when we have a consular emergency and there's a requirement to get people on the ground, or if we have a particular crisis like Ukraine where there are consular immigration requirements to be able to get Foreign Services out there. However, you can only do that if you have sufficient capacity through your recruitment.

I think the point that Dan Livermore was getting at was that we haven't been recruiting on a regular basis. We've been hiring contract staff and term employees. That doesn't give us the capacity we need. You need to have regular recruitment of a foreign service — my view is annually, even if you only bring in a few individuals — so you have that surge capacity when the time comes. You're not having to look for contract employees or, as you described at the outset, new students. That doesn't work.

Senator M. Deacon: I have another question. This is quite a switch, and this looks at our changing world, in particular as a result of the Russian invasion of Ukraine. It shows us the end of a rules-based international order that perhaps has been slowly unravelling for some time now. Canada as a middle power thrived in that order, of course, but with a potential return to great power conflict and a multipolar world, what course should Canada take in its diplomacy? Do we pivot or focus on alliances with like-minded nations? Or do we continue to pour resources into these multilateral institutions, such as trying to, again, get a seat on the Security Council?

Ms. Fortier, I would certainly love to hear from you first on this.

The Chair: Could I make one comment as the chair here?

abordé dans notre étude. Je me demande à quoi cela ressemblerait. Daniel Livermore a fait remarquer, pendant une réunion précédente, qu'une capacité de mobilisation mineure pourrait être conservée à Ottawa de manière économique et être déployée en cas de besoin. Je me suis toutefois inquiétée et interrogée lorsqu'il a dit cela. Je n'ai pas imaginé de récents diplômés universitaires à Ottawa en train d'attendre un appel pour être affecté à l'étranger — peut-être même brièvement — pour ensuite revenir et attendre le prochain appel. Je pense que j'ai peut-être mal compris et j'espère qu'aujourd'hui vous pourrez nous donner plus de détails sur ce à quoi ressemblerait cette capacité de mobilisation au quotidien.

M. Robertson : Je pense que, à tout moment, il y a toujours des agents du service extérieur en formation, en détachement ou en congé. Je pense que nous pouvons les rappeler, comme nous le faisons parfois, en particulier lorsque nous avons une urgence consulaire et qu'il est nécessaire d'envoyer des gens sur le terrain, ou lors d'une crise particulière comme en Ukraine où se font sentir des besoins en matière d'immigration et de services consulaires; nous pouvons envoyer des agents du service extérieur sur place. Cependant, vous ne pouvez le faire que si vous disposez d'une capacité suffisante grâce à votre recrutement.

Je pense que ce que Dan Livermore voulait dire, c'est que nous n'avons pas recruté de façon régulière. Nous avons embauché du personnel contractuel et des employés engagés pour une période déterminée. Cela ne nous donne pas la capacité dont nous avons besoin. Il faut recruter régulièrement dans le service extérieur — à mon avis, chaque année, même si l'on ne recrute que quelques personnes — afin d'avoir une capacité de mobilisation le moment venu. Vous ne devez pas chercher des employés contractuels ou comme vous l'avez dit au début, de nouveaux étudiants. Cela ne fonctionne pas.

La sénatrice M. Deacon : J'ai une autre question. Il s'agit d'un changement assez important, qui porte sur notre monde en constante évolution, en particulier à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il nous montre la fin d'un ordre international fondé sur des règles qui s'effrite peut-être lentement depuis un certain temps déjà. Le Canada, en tant que puissance moyenne, a prospéré dans cet ordre, bien sûr, mais avec un retour potentiel au conflit entre grandes puissances et à un monde multipolaire, quelle voie le Canada doit-il suivre pour sa diplomatie? Devons-nous pivoter ou nous concentrer sur des alliances avec des nations aux vues similaires? Ou bien continuons-nous à consacrer des ressources à ces institutions multilatérales, en essayant, par exemple, d'obtenir un siège au Conseil de sécurité?

Madame Fortier, j'aimerais bien avoir votre avis sur la question.

Le président : Puis-je faire un commentaire en tant que président?

It's getting a little beyond the focus of what we want, but I'll allow for the question and the comment.

Senator M. Deacon: Thank you.

Ms. Fortier: Thank you, senator.

Obviously, we should be doing both. But that suggests that we have resources to do both. I think, as has been said in past conversations, if you've got a "Hunger Games" situation in terms of your capacity, then you're going to have to choose.

I think, in a world that is very uncertain, you're going to need expertise in several places, but you're also going to need that adaptability. We need to really channel our people and know who they are. That was the point that I was making. We often don't know who they are.

When I was Director General, Consular, and Assistant Deputy Minister, Consular, I knew who I could count on and I would pull them in for a surge. I would pull them in to look at specific issues. We're going to have a lot of specific issues in this new world order.

[Translation]

Senator Gerba: I would like to return to the study that my colleague Senator MacDonald mentioned, which stated that Quebec is in fact a model in several regards in terms of diplomacy. It notes that Quebec has 34 representations in 19 countries, with strong representation in French-speaking countries, especially in Africa.

My question is for all the witnesses who have served as ambassadors in various places in the world. How can the presence of the provinces, such as Quebec's presence, contribute to achieving our objectives in the various countries in terms of economic and political diplomacy?

[English]

Mr. Robertson: I'll give you an example. When I was in Los Angeles, we set about the goal of helping win a foreign language award for *The Barbarian Invasions* of Denys Arcand.

I worked very closely with the Delegate General of Quebec and, between us, we brought in the assets of Cirque du Soleil. We waged a full-out campaign, and used our residence as the platform for entertainment and to basically cultivate the votes. We ran it like a political campaign.

Cela dépasse un peu le cadre de ce que nous recherchons, mais je vais permettre la question et le commentaire.

La sénatrice M. Deacon : Merci.

Mme Fortier : Merci, madame la sénatrice.

Évidemment, nous devrions faire les deux. Mais cela laisse entendre que nous avons les ressources pour le faire. Comme on l'a dit dans des conversations passées, selon moi, si vous avez une situation à la « Hunger Games » lorsqu'il est question de votre capacité, vous allez devoir choisir.

Dans un monde très incertain, je pense que vous allez avoir besoin d'expertise dans plusieurs domaines, mais vous allez aussi devoir vous adapter. Nous devons vraiment tenir compte des personnes qui nous entourent et savoir qui elles sont. C'est ce que je voulais souligner. Il arrive souvent que nous ne sachions pas qui elles sont.

Lorsque j'étais directrice générale, Secteur des services consulaires, et sous-ministre adjointe, Secteur des services consulaires, je savais sur qui je pouvais m'appuyer, et je m'en remettais à eux lorsqu'il était question de capacité de mobilisation. Je leur demandais de s'attacher à des problèmes précis. Nous allons faire face à plusieurs problèmes précis dans ce nouvel ordre mondial.

[Français]

La sénatrice Gerba : Je reviens sur l'étude dont a parlé mon collègue le sénateur MacDonald, qui mentionnait que le Québec faisait effectivement figure de modèle à plusieurs égards sur le plan de la diplomatie. On note que le Québec compte 34 représentations dans 19 pays et une forte représentation dans les pays francophones, notamment en Afrique.

Ma question s'adresse à tous les témoins qui ont été ambassadeurs un peu partout dans le monde. Comment la présence des provinces, comme celle du Québec, peut-elle contribuer à l'atteinte de nos objectifs dans les différents pays sur les plans de la diplomatie économique et politique?

[Traduction]

M. Robertson : Je vais vous donner un exemple. Lorsque j'étais à Los Angeles, nous avons fixé l'objectif d'aider à remporter un prix dans la catégorie langue étrangère pour le film, *Les invasions barbares* de Denys Arcand.

J'ai travaillé en très étroite collaboration avec le délégué général du Québec, et nous nous sommes appuyés sur l'expertise du Cirque du Soleil. Nous avons élaboré une campagne exhaustive, et avons utilisé notre résidence pour en faire une plateforme de divertissement, et essentiellement favoriser les votes. Nous avons abordé la situation comme une campagne politique.

I worked, as I say, in complete complicity with my Quebec counterpart, with Denys Arcand and his wife — who was a driver — and we won. I think it's the only time that Canada has won a foreign language award. Again, this was cultural diplomacy, but it did a lot for us.

At the receptions, we served Quebec beer that we were trying to get into the market. Trader Joe's was there and said this was good beer. We were able to sell that beer into the California market, which is a bigger market than Canada.

There were all sorts of spin-off benefits, as well as the complicity of working closely together. As I said earlier, my experience in working with the provinces, they were much more attuned to the reality of their own situation. It works very well. I had this experience in other places as well.

Mr. Mank: Quebec is very important, as are all other provinces, but several others have great representation abroad.

In Sweden, I remember hosting Anne Hébert, Gaston Miron and other great legends of Quebec letters. It garnered us attention with the Nobel Committee. It was a wonderful way of raising Canada's profile.

But it's not the 1960s or even the 1990s anymore. Social media has changed a lot. Justin Bieber, The Weeknd and Drake don't really turn to the Foreign Service for help, nor do we turn to them to raise our profile.

Things are happening now outside of the control of the government. That is probably a very good thing. It's much more of a global village now than it was before. Quebec is great. We want them to continue to work overseas with us and promote those aspects of our culture that we hold so dearly to our national identity.

The Chair: I would like to exercise my privilege as chair to ask a question of Ms. Fortier, and this relates to consular and emergency management, which I think was your last big job as Assistant Deputy Minister at Global Affairs Canada. It's something that I did in a previous life as well.

I'm very curious whether — on emergency preparedness and consular preparedness — standard operating procedures are being retained. I was associated with the evacuation of Canadians from Lebanon in June of 2006. I know you were

J'ai travaillé, comme je l'ai dit, en collaboration parfaite avec mon homologue du Québec, avec Denys Arcand et son épouse — qui était une véritable dynamo — et nous avons gagné. Je pense qu'il s'agit de la seule fois où le Canada a remporté un prix dans la catégorie langue étrangère. Encore une fois, il s'agissait de diplomatie culturelle, mais cela nous a beaucoup rapporté.

Aux réceptions, nous avons servi de la bière québécoise que nous tentions de mettre en marché. Trader Joe's était là, et les membres de l'entreprise nous ont dit que la bière était vraiment bonne. Nous avons été en mesure de vendre cette bière sur le marché californien, qui est un plus gros marché que le Canada.

Nous en avons tiré beaucoup de bénéfices secondaires, et avons cultivé une complicité du fait de travailler en étroite collaboration. Comme je l'ai dit plus tôt, selon mon expérience de travail avec les provinces, elles étaient beaucoup plus au courant de la réalité de leur propre situation. Cela fonctionne très bien. J'ai vécu la même chose ailleurs aussi.

M. Mank : Le Québec est très important, comme toutes les autres provinces, mais plusieurs autres provinces sont très bien représentées à l'étranger.

Je me rappelle avoir accueilli Anne Hébert, Gaston Miron et d'autres grandes légendes du Québec dans le domaine des lettres en Suède. Cela a attiré l'attention du comité Nobel sur nous. Cela a été une façon incroyable de rehausser le profil du Canada.

Mais nous ne sommes plus dans les années 1960 ni même 1990. Les médias sociaux ont changé beaucoup de choses. Justin Bieber, The Weeknd et Drake ne se tournent pas vers le service extérieur pour obtenir de l'aide, et nous ne leur demandons pas de rehausser notre profil non plus.

Présentement, il y a des choses qui se passent qui sont hors du contrôle du gouvernement. C'est probablement une bonne chose. Maintenant, cela ressemble bien plus à un village planétaire qu'avant. Le Québec est formidable. Nous voulons qu'il continue de travailler à l'étranger avec nous, et qu'il fasse la promotion des aspects culturels qui sont si chers à notre identité nationale.

Le président : J'aimerais exercer mon privilège en tant que président pour poser une question à Mme Fortier, et elle concerne les services consulaires et la gestion des urgences, qui, je crois, constituait le dernier travail majeur auquel vous avez pris part en tant que sous-ministre adjointe au sein d'Affaires mondiales Canada. C'est quelque chose sur quoi j'ai aussi travaillé dans une ancienne vie.

En ce qui concerne la préparation aux situations d'urgence et la préparation des services consulaires, j'aimerais savoir si les procédures opérationnelles normalisées sont toujours en place. J'ai participé à l'évacuation des Canadiens du Liban

involved in many other crises. Of course, we've had a very big one in terms of repatriating Canadians during the pandemic.

Is there a standard way of operating? Is there a way — surge capacity was raised earlier — to harness that surge capacity, to have a roster and to look at the lessons learned?

Related to that, is there a way to inform Canadians of what they can really expect from their government at a time of international crisis in terms of coming back, evacuation or just general support? If you could just touch on that, that would be great.

Ms. Fortier: Sure. I did talk to people about the COVID evacuation. This, of course, was the largest-ever evacuation. What you and I did, Mr. Chair, was peanuts compared to that. It was very complex because, as the assistant deputy minister then responsible said to me, the chief symptom of this crisis was anxiety.

I think the lessons learned are that, one, you can do a lot using technology. This is Mr. Mank's point. We had a lot of people back in Canada who went around the clock. They went into the hours that the people at posts could not use.

Also, Canadians are very demanding. There are standard operating procedures. Some of those were tweaked, at the very least. Some of them got pushed to the side because the situations that presented themselves were so unusual, such as ships full of people off the coast of Japan and moving large groups of people who did not speak Japanese into Japanese settings. This made it possible to link with new organizations, such as the Canadian Red Cross, who delivered some services on behalf of the consular service.

In terms of surge, the rosters are getting more and more sophisticated. More and more people within Global Affairs understand that this is everybody. It used to be everybody at the start of my career, and then it went into a specific cadre of people who would do this. Now, everyone in Global Affairs understands that it's their job and they will be used, when necessary, for the benefit of Canadians abroad. Thank you.

The Chair: We will go into the second round.

en juin 2006. Je sais que vous avez participé à de nombreuses autres crises. Bien entendu, nous avons dû en gérer une très grosse au moment de rapatrier les Canadiens durant la pandémie.

Existe-t-il une procédure opérationnelle normalisée? Existe-t-il une façon — la capacité de mobilisation a été soulevée plus tôt — d'exploiter cette capacité de mobilisation, de créer un groupe de personnes et d'étudier les leçons apprises?

À ce sujet, existe-t-il une façon d'informer les Canadiens quant à ce qu'ils peuvent vraiment attendre de leur gouvernement lors d'une crise internationale lorsqu'il est question de revenir au pays, d'être évacués ou de bénéficier de mesures d'appui en général? Si vous pouviez aborder le sujet, ce serait très apprécié.

Mme Fortier : Bien sûr, j'ai effectivement parlé à des personnes au sujet de l'évacuation liée à la COVID. Celle-ci a, bien entendu, été l'évacuation la plus importante jamais vue. Ce que vous et moi avons accompli, monsieur le président, n'était rien comparativement à cela. C'était très complexe, parce que, comme me l'a dit le sous-ministre adjoint responsable à ce moment-là, le symptôme majeur dans le cadre de cette crise était l'anxiété.

Je pense que les leçons apprises sont les suivantes : tout d'abord, on peut accomplir beaucoup de choses en utilisant la technologie. C'est ce que dit M. Mank. Beaucoup de personnes au Canada travaillaient 24 heures sur 24. Elles travaillaient à des heures où les gens dans les missions ne pouvaient pas travailler.

Ensuite, les Canadiens sont très exigeants. Il existe des procédures opérationnelles normalisées. Certaines d'entre elles ont été au moins légèrement modifiées. Certaines d'entre elles ont été écartées parce que les situations qui se présentaient étaient inhabituelles comme dans le cas où on a dû déplacer dans des installations japonaises un grand nombre de personnes à bord de bateaux situés sur la côte du Japon, alors que ceux-ci ne parlaient pas japonais dans un contexte qui s'y prêtait. Ce faisant, nous avons été en mesure de joindre de nouveaux organismes, comme la Croix-Rouge canadienne, afin qu'il soit possible de fournir certains services au nom des services consulaires.

En ce qui concerne la capacité de mobilisation, les groupes sont composés de personnes de plus en plus spécialisées. De plus en plus de personnes au sein d'Affaires mondiales comprennent qu'il s'agit de tout le monde. Au début de ma carrière, il s'agissait de tout le monde, puis des personnes précises se sont mises à faire le travail. Maintenant, tout le monde travaillant au sein d'Affaires mondiales comprend que c'est son travail, et qu'on s'en remettra à chacun, le cas échéant, afin de servir les Canadiens à l'étranger. Merci.

Le président : Nous allons passer à la deuxième série de questions.

Senator Woo: I wonder if Ms. Fortier could tell us a bit about what I'm going to call the caste system within Global Affairs where you have a foreign service stream; you have an EC stream; you have a PS stream; then, you have the EX above it all. My understanding is that different streams are treated differently, even though, in theory, they could be occupying the same job.

Is that a problem? What should we be doing about it?

Ms. Fortier: Thank you, senator. That's an interesting commentary. As a person who has had 21 years abroad and 37 years in government, and who has done all the castes, I find it really interesting. I was a development officer at the beginning, and I think I've done well. Obviously, working with consular, I was and I am a champion of the consular and administrative group. I'm very glad that they are full members of the Foreign Service now.

The trade and political have specific cultures and esprit de corps. I think in the current environment where there is such a shortage of excellent people, I think all people are valued for what they can bring to the table and specific expertise in particular.

Senator Woo: Are they not treated differently? They are paid different amounts of money for the same job simply because they belong to one stream rather than the other. Is that not a problem?

Ms. Fortier: Everyone who is in the Foreign Service has a similar salary band. It just depends on where you are in the system whether you are, in fact, an FS 1, 2 or 3, even 4s in EX. Within non-rotational, I think these are subject to negotiation. Whether you are a PM or an AS, this depends on which union you might belong to, how the negotiations go and where you are in the ladder.

It's quite a complex human resources situation, I think.

Senator Woo: Is there time for one or two of the other witnesses to comment?

The Chair: Mr. Mank, would you like to comment on this?

Mr. Mank: It's a good question. It's exactly what I meant by my sixth recommendation, which is to rebrand it as the global adviser service. All of this complexity of the different job categories should be washed away. They should be part of one

Le sénateur Woo : Je me demande si Mme Fortier pourrait nous parler un peu de ce que je vais qualifier de système de castes au sein d'Affaires mondiales, où vous retrouvez un groupe du service extérieur, un groupe EC, un groupe PS, et les EX qui coiffent le tout. Ce que je comprends, c'est que différents groupes sont traités différemment même si, théoriquement, ils pourraient faire le même travail.

Est-ce un problème? Que devrions-nous faire à ce sujet?

Mme Fortier : Merci, monsieur le sénateur. C'est un commentaire très intéressant. En tant que personne qui a vécu 21 ans à l'étranger, et qui a travaillé 37 ans au gouvernement, et qui a passé par toutes les castes, je trouve cette question très intéressante. Au début, j'étais une agente de développement, et je pense que je m'en suis bien tirée. Évidemment, comme je travaille au sein des services consulaires, je parlais et je parle toujours au nom du groupe des services consulaires et administratifs. Je suis très heureuse du fait que toutes les personnes qui y travaillent sont maintenant des membres à part entière du service extérieur.

Les spécialistes du commerce et des politiques ont une culture précise et un esprit de corps particulier. Selon moi, dans l'environnement actuel, où il manque tant de personnes qualifiées, je pense que toutes les personnes sont importantes en raison de la contribution qu'elles peuvent apporter et plus précisément en raison de l'expertise précise qu'elles possèdent.

Le sénateur Woo : Ne sont-elles pas traitées différemment? Leur salaire est différent alors qu'elles effectuent le même travail, simplement parce qu'elles appartiennent à un groupe plutôt qu'à un autre. N'est-ce pas un problème?

Mme Fortier : Tout le monde qui travaille au sein de service extérieur partage la même échelle salariale. Cela dépend seulement de l'endroit où vous vous situez dans le système : selon que vous êtes en fait un FS 1, 2 ou 3, ou même 4 au sein du groupe EX. En ce qui concerne les postes où il n'y a pas de rotation, je pense qu'il y a moyen de négocier. Le fait que vous occupiez un poste de PM ou de AS tient au syndicat auquel vous pourriez appartenir, à la façon dont se déroulent les négociations et au niveau où vous vous situez sur l'échelle.

Selon moi, il s'agit d'une situation complexe liée aux ressources humaines.

Le sénateur Woo : Avons-nous le temps d'entendre un ou deux témoins à ce sujet?

Le président : Monsieur Mank, aimeriez-vous formuler un commentaire à ce sujet?

M. Mank : C'est une bonne question. C'est exactement ce que je voulais dire dans le cadre de ma sixième recommandation, qui vise à renommer le groupe comme le service de conseillers mondiaux. On devrait laisser tomber toute cette complexité liée

employment group. They could be ported over at their current salary level. This is actually something that could be implemented. For surge capacity, they could have membership in the Disaster Assistance Response Team, which is an important platform based at National Defence, and could be broadened out to deal with the surge capacity that we need.

The Chair: I would add, colleagues, that this is something we might be looking at in the context when we do the comparisons with other foreign services in other governments, and just how they handle that.

Senator MacDonald: I do want to return to our approach when it comes to dealing with our representatives abroad and developing trade and investment. Actually, Mr. Robertson, the experience you had in Los Angeles segues into this.

I've been on the Canada-United States Inter-Parliamentary Group for all my time in the Senate, and we just came back from three days of meetings with 11 senators in the U.S. after two years of not meeting face to face. Of course, we leaned on our embassy in Washington for most of our work across the border. We have many consulates in the U.S. I'm just curious: Do we use our consulates as well as we could?

From my point of view, we don't have a lot of close interaction with consulates unless we're in that city. Do we use them the way we could? Is there a better way to apply these consulates so we can develop our trade and investment in the U.S.?

Mr. Robertson: Thank you, senator. I think the consulates are used as well as you would wish to use them. Can you use them better? The one observation I'd make is that I thought, certainly, when I served at the consulates that we could better synchronize with the embassy in Washington, so I used to phone the ambassador every quarter just to find out what is going on.

I understand now that the consuls general report through to the ambassador. This is a bit arcane, but I think it's important because the ambassador is the one figure in the United States who has the full scope, and when you have the consulates working with the ambassador, you get the dynamic you want. I think this began under Ambassador MacNaughton and continued under the current ambassador. I think that makes a lot of sense, particularly given the changes in the United States and the fact that we have such vital interests. We do need a Team Canada

aux différentes catégories d'emploi. Ces personnes devraient faire partie d'un seul groupe d'emploi. Elles pourraient être transférées à un poste équivalant à leur salaire. C'est en fait quelque chose qui pourrait être mis en place. En ce qui concerne la capacité de mobilisation, ces personnes pourraient faire partie de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe, qui est une plateforme importante au sein de la Défense nationale, dont les tâches pourraient être élargies afin qu'elle puisse fournir la capacité de mobilisation dont nous avons besoin.

Le président : Chers collègues, j'ajouterais que c'est quelque chose que nous devrions aborder dans un contexte où nous effectuons des comparaisons avec d'autres services extérieurs d'autres gouvernements, afin de voir comment ils gèrent la situation.

Le sénateur MacDonald : Je veux retourner à l'approche que nous appliquons au moment de gérer nos représentants à l'étranger et de favoriser les échanges commerciaux et les investissements. En fait, monsieur Robertson, cela concerne l'expérience que vous avez vécue à Los Angeles.

Je fais partie du Groupe interparlementaire Canada—États-Unis depuis que je siège au Sénat, et nous venons de terminer trois jours de réunions avec 11 sénateurs aux États-Unis, alors que nous ne nous étions pas rencontrés en personne depuis deux ans. Bien entendu, nous nous sommes appuyés sur notre ambassade située à Washington dans le cadre de la majeure partie du travail que nous avons effectué de l'autre côté de la frontière. Nous avons de nombreux consulats aux États-Unis. J'aimerais savoir si nous utilisons nos consulats aussi bien que nous pourrions le faire.

À mes yeux, nos interactions étroites avec les consulats sont limitées sauf si nous sommes dans la ville où ils se trouvent. Est-ce que nous les utilisons de la bonne façon? Y a-t-il une meilleure façon de les utiliser pour favoriser nos échanges et nos investissements aux États-Unis?

M. Robertson : Merci, monsieur le sénateur. Je pense que nous utilisons les consulats aussi bien que vous pouvez espérer le faire. Pourrions-nous les utiliser d'une meilleure façon? Je dirais seulement que, lorsque je travaillais aux consulats, j'étais d'avis que nous pourrions être mieux coordonnés avec l'ambassade à Washington, donc j'avais l'habitude de téléphoner à l'ambassadeur chaque trimestre pour savoir ce qui se passait.

Je crois comprendre que, maintenant, le consul général relève de l'ambassadeur. C'est un peu obscur, mais je pense que c'est important parce que l'ambassadeur est la personne aux États-Unis qui a un portrait complet de la situation, et lorsque des consulats travaillent avec l'ambassadeur, vous obtenez la dynamique que vous voulez. Je pense que cette pratique a commencé avec l'ambassadeur David MacNaughton, et elle s'est poursuivie avec l'ambassadeur actuel. Je pense que cela a beaucoup de sens, particulièrement vu les changements survenus

Inc. approach in which the consulates are key players, as are members of Parliament.

Certainly, when I was working in the Advocacy Secretariat, one of the things we strongly encouraged — which now takes place — was that you're allowed to use your travel points to travel to Washington and, I hope, other places in the United States. My experience in the United States is that it's peer-to-peer. I've said to you and others before, politician to politician, and it doesn't matter in what party. You can talk to them in a way that a diplomat can't, so it's a vital role for parliamentarians, particularly for senators, because I think you have more leeway sometimes than members of the House to get down there. In my experience, certainly in Washington, where there were two senators in particular who came down and I would travel with them, and I met other U.S. senators — people we were trying to meet — thanks to the relationships you and your colleagues had developed. That's vital to the work of our embassy and our consulates general.

Mr. Mank: When we were working on our re-engagement strategy with India, one of the better ideas we had was to open more consulates to have better representation across that vast country, so I'm fully supportive of that.

In Japan, we worked with our consulate in Osaka for a variety of very different but useful purposes, one of which was encouraging Toyota's first investments in Canada — which have been legendary, of course — but also responding to the Kobe earthquake and the disaster that occurred there requiring Canadian assistance, so they're extremely useful.

The Chair: Thank you very much. We're out of time on that segment. I would like to thank Senator MacDonald for this question. This is one that I think this committee could return to at various instances, again, in comparisons with other countries and our own experience. It's one I find quite interesting as well.

I'd like to thank our three witnesses for their candour today, for answering our questions and for their presentations.

Colleagues, if there are no other items, I have a few comments before we adjourn. Our next meeting will take place on Monday, June 20, at 10:30, during which we will study Bill S-9, referred to this committee on June 14. For next Thursday's meeting, and

aux États-Unis et le fait que nous avons des intérêts de la plus haute importance là-bas. Nous devons appliquer une approche similaire à Équipe Canada dans le cadre de laquelle les consulats sont des joueurs clés, tout comme les parlementaires.

Évidemment, lorsque je travaillais au Advocacy Secretariat, une des choses que nous encourageons grandement — et qui est maintenant en place — c'est que vous pouvez utiliser vos points de voyage pour vous rendre à Washington et, à d'autres endroits aux États-Unis, je l'espère. Lors de mon passage aux États-Unis, je me suis toujours senti sur un pied d'égalité avec mes homologues. Je vous l'ai dit, et je l'ai dit à d'autres personnes avant, un politicien face à un autre, peu importe le parti. Vous pouvez parler à ces gens d'une façon différente de ce que peut faire un diplomate, donc il s'agit d'un rôle vital pour les parlementaires, particulièrement pour les sénateurs, parce que je crois que, parfois, vous avez plus de latitude pour vous rendre là-bas que des députés. Selon mon expérience, c'est certainement le cas à Washington, où deux sénateurs précis se sont rendus — et j'ai voyagé avec eux —, et j'ai rencontré d'autres sénateurs des États-Unis — des personnes que nous tentions de rencontrer — grâce aux relations que vos collègues et vous aviez tissées. Celles-ci sont vitales pour le travail de notre ambassade et de nos consulats généraux.

M. Mank : Lorsque nous essayions de collaborer de nouveau avec l'Inde, une des meilleures idées que nous avons eues avait été d'ouvrir davantage de consulats pour être mieux représentés à l'échelle de ce grand pays, donc j'appuie entièrement cette stratégie.

Au Japon, nous avons travaillé en collaboration avec notre consulat à Osaka pour toute une gamme de raisons bien différentes, mais utiles, l'une étant de favoriser les premiers investissements de Toyota au Canada — quelque chose de légendaire, bien entendu — mais aussi dans le but de gérer le tremblement de terre survenu à Kobe et le désastre ayant eu lieu là-bas qui a exigé l'aide des Canadiens; donc, nos consulats jouent un rôle très utile.

Le président : Merci beaucoup. Nous n'avons plus de temps dans le cadre de cette séance. J'aimerais remercier monsieur le sénateur MacDonald d'avoir posé cette question. Je crois que notre comité pourrait y revenir à divers moments, une fois de plus, dans le but de comparer notre propre expérience avec ce qui se passe dans d'autres pays. C'est une question que je trouve très intéressante aussi.

J'aimerais remercier nos trois témoins de leur franchise aujourd'hui, et de leur exposé; merci d'avoir répondu à nos questions.

Chers collègues, s'il n'y a plus d'autres points à aborder, j'aimerais formuler quelques commentaires avant de lever la séance. Notre prochaine réunion se tiendra le lundi 20 juin à 10 h 30, et nous étudierons le projet de loi S-9 qui a été envoyé à

members of steering don't know this yet, I propose we have a steering committee meeting in lieu of a regular committee meeting.

If there are no other questions, colleagues, we're adjourned.

(The committee adjourned.)

notre comité le 14 juin. Dans le cadre de la réunion de jeudi prochain, et les membres du comité directeur ne le savent pas encore, je propose de tenir une réunion du comité directeur au lieu d'une réunion de comité habituel.

S'il n'y a pas d'autres questions, chers collègues, je lève la séance.

(La séance est levée.)
