

Mémoire présenté au
Comité d'étude sur la politique culturelle fédérale

par le

Ministère des affaires extérieures

sur

*Les relations culturelles internationales du
Canada*

LE 25 MARS 1981

Promouvoir à l'étranger une meilleure connaissance du Canada n'est pas un luxe mais une obligation, et une politique plus généreuse dans ce domaine donnerait d'importants résultats, à la fois concrets et intangibles.

COMMISSION MASSEY-LÉVESQUE

La diplomatie culturelle vient cimenter les pierres de l'édifice des relations internationales. L'interface culturelle que ménagent les gouvernements peut souvent favoriser la confiance et la compréhension et, partant, l'émergence de multiples rapports interpersonnels et collectifs.

ALLAN GOTLIEB
sous-secrétaire d'État
aux Affaires extérieures 1979

Publié en vertu de l'autorisation
de l'honorable Mark MacGuigan,
secrétaire d'État aux Affaires extérieures,
Gouvernement du Canada.

La place des relations culturelles sur la scène internationale

Il y a vingt ans, les relations culturelles ne tenaient qu'une place mineure dans la politique étrangère du Canada. Aujourd'hui, en revanche, leur expansion constitue l'une des dimensions essentielles de notre diplomatie.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, nombreux sont les pays qui ont amplifié leurs relations culturelles internationales en élargissant la nature et la qualité de leurs contacts avec l'étranger et en bénéficiant des avantages considérables qui découlent d'une meilleure compréhension entre les peuples. De nombreuses conférences internationales ont souligné l'importance de ces relations, notamment les conférences de l'Unesco tenues à Venise et à Helsinki en 1970 et 1972, et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe tenue à Helsinki en 1976. En outre, la Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale, adoptée en novembre 1966, reconnaît la contribution que les échanges artistiques, académiques et scientifiques apportent à la compréhension, la paix et la sécurité mondiales.

Partout dans le monde, de plus en plus de pays prennent conscience que les relations culturelles font partie intégrante d'une politique étrangère dynamique, qu'elles harmonisent les rapports entre l'homme et son univers dans l'intérêt des nations et de la communauté internationale. Dans la mesure où la politique étrangère est un prolongement des intérêts nationaux, il s'en suit que les relations culturelles d'un pays avec les autres nations, tout en le rendant présent dans d'autres parties du monde, favorisent aussi son développement interne.

Maints pays, conscients depuis longtemps de la compatibilité des objectifs culturels et de politique étrangère, ainsi que des avantages appréciables qui découlent de la diplomatie culturelle, ont élaboré à cette fin des politiques et des programmes très poussés et formé un personnel spécialisé. En outre, ils modernisent et perfectionnent constamment leurs ac-

tivités culturelles pour leur donner plus d'attrait et de compétitivité sur la scène internationale.

La France, la Grande-Bretagne et la République fédérale d'Allemagne sont passés maîtres dans l'art de la diplomatie culturelle. La France possède une longue et prestigieuse tradition de promotion de la langue et de la civilisation françaises. Elle consacre au delà de 2 milliards de francs par année à ses relations culturelles internationales et dispose d'un nombre impressionnant d'instituts, de programmes et de spécialistes chargés de faire valoir ses intérêts à l'étranger. Inlassable à cet égard, son gouvernement a récemment achevé une vaste étude de ses activités, à l'issue de laquelle le rapport Rigaud a recommandé l'affectation de ressources encore plus importantes à l'étranger et au pays, et une réorganisation majeure de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques. La Grande-Bretagne a également de longues années d'expérience dans ce domaine. Actuellement doté d'un budget de quelque 60 millions de livres, le British Council est connu dans le monde entier pour l'efficacité et la rentabilité de ses activités de promotion des sciences, de l'enseignement et des professions, ainsi que de la langue anglaise à l'étranger. A l'instar de la France, la Grande-Bretagne vient d'effectuer une revue systématique de ses activités culturelles étrangères en vue d'accroître sa compétitivité sur la scène internationale. Enfin, après avoir elle aussi réexaminé ses opérations, la République fédérale d'Allemagne, reconnaissant l'importance primordiale des relations culturelles, met celles-ci au même rang que ses relations économiques et politiques avec l'étranger. Non seulement elle leur affecte plus de 400 millions de marks par an mais, comme la France et la Grande-Bretagne, elle possède un vaste réseau d'instituts, de centres, de programmes et d'employés de promotion culturelle à l'étranger.

De nombreux autres pays affectent actuellement des ressources considérables à ce secteur d'activité crois-

sante de la politique étrangère. Ce sont notamment les États-Unis, la Suède, le Japon, Israël, l'Égypte, le Mexique, l'URSS (au niveau gouvernemental) et la Chine. Même s'ils pratiquent la diplomatie culturelle depuis relativement peu de temps, les États-Unis soutiennent la concurrence sur la scène internationale en raison de leur poids économique et politique et de leur impact sur les communications mondiales et les organes de diffusion. Depuis des années, la Suède et le Japon bénéficient des avantages que leur apportent les activités de l'Institut suédois et de la Fondation japonaise respectivement. De même, Israël, l'Égypte, le Mexique, l'URSS et la Chine—sans parler de nombreux pays d'Afrique, d'Asie, d'Europe et d'Amérique latine—intensifient leurs activités et élaborent des politiques et des programmes propres à asseoir leur présence culturelle dans le monde entier. Voilà le milieu international dans lequel le Canada doit évoluer, milieu de plus en plus conscient de l'importance capitale des relations culturelles pour le développement national et la politique étrangère, milieu aussi hautement compétitif. Pour y soutenir la concurrence, il faut des politiques réfléchies et des programmes réalistes visant à tirer le plus grand avantage des fonds disponibles.

Face à des pays qui possèdent une longue expérience et des traditions bien établies dans ce secteur, le Canada pratique la diplomatie culturelle depuis relativement peu de temps. Bien que l'Office national du film et la Société Radio-Canada aient participé à des activités internationales avant les années 60, le Canada n'a officiellement débuté dans le culturel qu'en 1963, année où le gouvernement approuvait des échanges d'envergure modeste avec la France, la Belgique et la Suisse. Si la Grande-Bretagne comme telle ne figurait pas sur cette liste, c'est que les relations culturelles au sein du Commonwealth détenaient déjà une certaine avance. En fait, l'étape de départ n'a été franchie qu'en 1965. Cette année-là, on élargissait le programme à l'Italie, l'Allemagne et les Pays-Bas; on signait l'accord avec la France; et surtout le Cabinet approuvait la mise sur pied d'une Direction des affaires culturelles au ministère des Affaires extérieures. L'établissement de ce service de politique et d'opérations culturelles au sein du ministère chargé de la conduite des relations étrangères marquait l'intention ferme du gouvernement de s'engager dans ce domaine. Depuis lors les relations culturelles n'ont cessé de croître en importance. En 1967, on concluait un

accord culturel avec la Belgique; en 1971, les échanges démarraient avec l'URSS et, en 1972, avec la République populaire de Chine. Des échanges officiels avec les États-Unis et la Grande-Bretagne venaient s'ajouter aux activités du secteur privé. Le milieu des années 70, voit la conclusion d'accords culturels avec la République fédérale d'Allemagne, le Japon et le Mexique. L'expérience acquise et l'expansion graduelle des programmes artistiques et universitaires menèrent à l'élargissement du service préposé à l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques: en 1979, la Direction des affaires culturelles devint le Bureau des relations culturelles internationales.

La structure fédérale du Canada fait que le régime administratif mis en place pour promouvoir ses intérêts culturels est assez complexe. Ainsi les accords et les rencontres avec des gouvernements étrangers concernant les questions culturelles supposent la participation des provinces; au niveau fédéral même, le ministère des Affaires extérieures est loin d'être le seul ministère en cause: d'autres institutions et organismes sont chargés de diverses fonctions et jouent un rôle actif.

Tous les organismes culturels fédéraux s'occupent de relations culturelles internationales. Le mandat du Conseil des Arts du Canada autorise celui-ci à s'acquitter d'un certain nombre de fonctions importantes, notamment de promouvoir les arts à l'étranger et, par l'entremise de l'Office des tournées, d'appuyer les visites au Canada d'artistes de la scène. En vertu du mandat analogue dont ils sont investis dans les domaines universitaire et scientifique, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, le Conseil national de recherches et le Conseil de recherches médicales jouent également un rôle clé. Par le biais de leurs programmes internationaux, les Musées nationaux participent à des expositions au Canada et à l'extérieur du pays, de même que les musées, étatiques et affiliés, qui relèvent de leur compétence. L'Office national du film (ONF), la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne et Radio-Canada continuent de jouer un rôle actif: l'ONF touche par son système mondial de distribution, ses bureaux à l'étranger et son inventaire de quelque 40 000 copies de films, près d'un milliard de personnes; la Société de développement fait de la coproduction avec des partenaires étrangers; Radio-Canada, outre ses émissions en diverses langues étrangères vers des pays du monde entier, a des accords

d'échanges avec des organisations de radio-télédiffusion étrangères. Il y a lieu enfin de mentionner la Bibliothèque nationale, les Archives publiques et le Centre national des arts, les deux premières en raison de leurs activités internationales mettant en cause des bibliothécaires, des livres et des documents anciens; et le Centre des Arts, en raison de ses programmes de présentation d'artistes étrangers à Ottawa et des tournées à l'étranger de son orchestre et de ses troupes de théâtre.

Au niveau provincial, il n'est pas une seule province du pays qui ne participe d'une manière quelconque à des activités internationales. Le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et l'Alberta sont actuellement les plus actives. Le Québec et le Nouveau-Brunswick ont des contacts spéciaux avec les pays francophones, le Québec entretenant des échanges particulièrement intenses avec la France et la Belgique par suite d'accords bilatéraux intervenus entre le Canada et ces pays. La Maison de l'Ontario à Londres sert de tremplin aux artistes de cette province pour l'ensemble de l'Europe occidentale. L'Ontario est aussi active aux états-Unis tandis que l'Alberta organise des expositions et des représentations en Asie et en Europe. La plupart des gouvernements provinciaux ont établi leurs objectifs et leurs priorités à l'étranger et aident leurs artistes à organiser des tournées.

Au niveau municipal, même si la participation des municipalités aux relations culturelles internationales est restreinte et se limite surtout à des centres comme Toronto, Montréal, Vancouver et Québec, il faut se réjouir qu'un nombre croissant d'entre elles concluent avec des villes du monde entier des accords de jumelage, qui prévoient normalement une vaste gamme d'activités culturelles.

L'activité culturelle du secteur privé est considérable. Un nombre croissant d'entreprises culturelles—maisons d'édition, entreprises de radiodiffusion, de télédiffusion et d'enregistrement, agences cinématographiques et associations d'artisans—s'occupent de la promotion, de la distribution et de la vente de produits culturels canadiens à l'étranger. Sociétés commerciales et fondations sont également actives, soit qu'elles mettent sur pied leurs propres programmes, comme les expositions internationales de la compagnie Rothman, soit qu'elles subventionnent les tournées à l'étranger d'artistes et de groupes culturels, à l'instar de la société Northern Telecommunications subventionnant les représentations à Londres

du Ballet National du Canada. Enfin, les activités internationales de nombreuses organisations nationales à but non lucratif et associations multiculturelles—e.g. l'Association des universités et collèges du Canada, la Conférence canadienne des arts, le Conseil canadien des arts populaires, le Conseil canadien de l'artisanat et le Bureau canadien de l'éducation internationale—ont connu une essor considérable au cours des dernières années.

De toute évidence, les relations culturelles du Canada revêtent une importance croissante aux yeux de ses citoyens. Le besoin devient donc de plus en plus manifeste d'élaborer une politique culturelle étrangère globale qui établisse des principes, définisse des priorités et formule des plans d'action, bref, de concevoir la diplomatie culturelle en termes beaucoup plus dynamiques vu la concurrence croissante au sein de la communauté internationale. Pour permettre au Canada de jouer un rôle important sur le plan culturel dans le monde de demain, pour promouvoir et pour protéger ses intérêts de tous ordres, il faudra s'intéresser beaucoup plus étroitement aux débouchés que les marchés étrangers offrent à l'industrie culturelle du Canada, une industrie de 3 milliards de dollars.

II

Le rôle du ministère des affaires extérieures

Organisme central du gouvernement investi au premier chef du mandat de gérer les affaires étrangères, le ministère des Affaires extérieures a développé les contacts bilatéraux et multilatéraux et acquis l'expérience de promotion des relations culturelles du Canada avec l'étranger. Au plan externe, le Ministère est l'interlocuteur des gouvernements étrangers; au plan interne, il sert de catalyseur tant dans la projection des intérêts culturels du pays à l'étranger que pour faire connaître aux Canadiens les possibilités qui se présentent à l'extérieur; enfin, il agit en coordinateur d'intérêts culturels des différentes parties du pays en réponse à des demandes spécifiques de l'étranger. Il est donc l'organisme le mieux placé pour établir politiques et priorités et pour évaluer les ressources nécessaires au maintien d'une position concurrentielle dans le secteur de la diplomatie culturelle.

Dans le cadre de son mandat général pour la conduite des relations étrangères, le Ministère conçoit les relations culturelles internationales en tant qu'appui aux objectifs majeurs de la politique extérieure. C'est dans les termes suivants que le Cabinet, en 1974, a défini leur rôle:

Appuyer efficacement les objectifs de la politique étrangère, en tenant pleinement compte de la politique culturelle nationale du Canada;

Promouvoir à l'étranger les intérêts nationaux, économiques, sociaux et politiques du Canada;

Refléter sur le plan international la créativité et la portée croissantes de la culture canadienne et promouvoir, en tant que prolongement de la politique culturelle nationale, l'exportation de manifestations culturelles à l'étranger;

Améliorer les débouchés professionnels à l'étranger pour les artistes et les universitaires canadiens dans l'intérêt de la croissance et du développement constants de la communauté artistique et universitaire canadienne;

Répondre aux exigences changeantes de la politique étrangère en adaptant, selon l'emplacement

géographique, les activités culturelles extérieures à ces exigences;

Intéresser chaque pays étranger retenu au développement d'échanges culturels avec le Canada, selon des principes convenus qui soient avantageux pour les deux parties.

Pour réaliser ces objectifs, le Ministère assume tout un éventail de responsabilités. Celles-ci comprennent l'élaboration de politiques et la planification, la négociation d'accords diplomatiques et l'exécution de programmes, sans oublier les multiples formes de consultation et de coordination.

Le Canada a des accords formels et des ententes pratiques avec plusieurs pays. Les accords sont ceux conclus avec le Brésil, l'Italie, la France, la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Mexique et le Japon, ainsi qu'un Accord général avec l'URSS pour des échanges artistiques, universitaires et sportifs. S'y ajoutent les entretiens bilatéraux annuels avec certains pays, notamment la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Chine. Par ailleurs, le Canada a contracté des arrangements portant sur des projets individuels avec des gouvernements étrangers ou des institutions d'autres pays. La mise en oeuvre efficace de ces ententes exige beaucoup de planification, des négociations longues et souvent ardues ainsi qu'une bonne somme de travail administratif.

Quel que soit leur encadrement, les programmes du Ministère sont conçus de manière à servir les objectifs et les priorités de politique étrangère culturelle et inciter la communauté culturelle à présenter et promouvoir ses oeuvres à l'étranger. On trouvera plus de détails à cet égard dans une étude de mars 1979 publiée par le Ministère (voir Bibliographie). Dans le domaine artistique, citons les tournées à l'étranger d'organismes professionnels des arts de la scène, les grandes expositions d'art canadien, les tournées de conférences par des écrivains et des artistes, les projections cinématographiques, les dons de livres, l'aide

à l'expansion des marchés et les visites au Canada d'artistes étrangers. Dans le secteur universitaire, le Canada a mis sur pied un important programme d'études canadiennes destiné à promouvoir une meilleure connaissance des réalités canadiennes dans certaines universités étrangères choisies; il administre également un programme substantiel de bourses d'étude et de recherche, ainsi que des échanges de professeurs et de chercheurs. Deux comités consultatifs, l'un sur les questions artistiques, l'autre sur les relations académiques, se réunissent régulièrement pour conseiller le Ministère sur la teneur de ces programmes. Pour ce qui est des relations multilatérales et des sports, notre pays entretient des rapports continus avec des organismes tels l'Unesco et le Conseil de l'Europe, et il a conclu avec certains pays différents accords concernant les sports et les athlètes. Aux fins de l'exécution de ces programmes, dont la plupart sont élaborés en consultation avec d'autres organismes ou administrés pour le compte du Ministère par d'autres agences, le Bureau des relations culturelles internationales du Ministère dispose actuellement d'un budget de quelque \$7 millions par année.

La mise en oeuvre à l'étranger d'une politique culturelle dynamique demande du personnel sur place. La nature du soutien et de l'infrastructure fournis par le Ministère à l'étranger varie selon les circonstances et le milieu dans lequel nous menons notre action. Les quatre piliers de l'infrastructure culturelle sont les trois centres canadiens de Paris, Bruxelles et Londres plus la galerie nouvellement ouverte à New-York. Dans les capitales et les grandes villes intéressant le plus directement la politique culturelle canadienne, les missions diplomatiques comptent un personnel spécialement affecté aux relations culturelles, souvent assisté d'agents spécialisés. La coordination des programmes d'activités dans les grandes missions, principalement des manifestations importantes, est du ressort des ambassades et des consulats eux-mêmes oeuvrant en étroite collaboration avec les bureaux étrangers de différents établissements et organismes canadiens. Ainsi, un comité de coordination à l'ambassade à Paris est chargé de coordonner les activités de tous les programmes et organismes canadiens en France. Il existe, bien entendu, un lien fondamental entre le culturel et l'information: quel que soit le milieu où elles opèrent, les quelque 160 missions diplomatiques du Canada projettent une image du pays dans toutes leurs activités. Elles sont jugées non seulement

sur cette image, mais aussi sur l'éventail des ressources humaines, des outils financiers et de l'information mis à la disposition de la communauté culturelle canadienne pour l'aider au besoin dans ses entreprises à l'étranger.

Afin d'assurer que ses politiques et programmes sont adaptés aux besoins changeants du pays, le Ministère consulte régulièrement les ministères et organismes fédéraux à vocation culturelle, notamment le ministère des Communications qui a la responsabilité de coordonner une politique culturelle nationale, et ceci en consultation étroite avec les gouvernements provinciaux et les organismes culturels nationaux. Qui plus est, à cause du lien organique qui existe entre les politiques culturelles internationale et nationale et de l'interdépendance des champs d'action, le Ministère participe aux travaux du Comité fédéral-provincial sur les questions culturelles, appelé Comité 4 + 1, lorsque les points à l'ordre du jour ont des incidences au plan international. Aux fins des relations académiques internationales, il consulte le Conseil des ministres de l'éducation en liaison avec le Secrétariat d'État.

Étant donné les intérêts et les activités des provinces en matière de relations culturelles internationales, le Ministère coopère et se tient en consultation étroite avec leurs autorités dans l'exécution des accords et des programmes culturels et cherche à améliorer les modes de consultation et de coordination entre les provinces et les organismes fédéraux à vocation culturelle. À cette fin, une équipe dirigée par M. Gilles Lefebvre, Directeur général du Bureau des relations culturelles internationales du Ministère, a effectué une tournée de visites dans les capitales provinciales au cours de l'automne 1980. Elle y eut des entretiens visant à améliorer les mécanismes de consultation existants, à en créer de nouveaux au besoin et à mieux rencontrer les préoccupations des provinces.

Ces consultations ont confirmé l'importance fondamentale que revêtent les relations culturelles du Canada pour le pays dans son ensemble et pour chacune des provinces. Plusieurs interlocuteurs ont souligné la nécessité d'accorder une priorité accrue et des niveaux de financement plus élevés aux relations culturelles internationales; d'élaborer une politique culturelle extérieure intégrée; de se doter d'une équipe d'agents possédant les compétences et la formation voulues; d'établir un réseau d'établissements situés dans des endroits stratégiques du monde; enfin, d'obtenir davantage de fonds du secteur privé, en particulier des

sociétés. On s'intéressa à la planification à long terme, l'expansion des marchés, les procédures de sélection, la diffusion de l'information, les services consultatifs, le partage des coûts, l'évaluation des programmes et l'extension de la représentation géographique dans le monde. Une rencontre en mai 1981 entre le Ministère, les provinces, et les autres ministères et organismes à vocation culturelle donnera suite à ces consultations et marquera un pas de plus dans la poursuite du dialogue.

Les ressources mises au service des relations culturelles internationales du Canada tendent toujours, en somme, au même objectif, c'est-à-dire faire valoir la présence canadienne à l'étranger, et faire connaître le reste du monde aux Canadiens. Déjà il y a trente ans, la Commission Massey-Lévesque notait que « la promotion des échanges internationaux dans le domaine des arts, des lettres et des sciences augmenterait le prestige du Canada à l'étranger. Elle élargirait les marchés d'exportation des artistes créateurs et enrichirait l'apport culturel que les Canadiens reçoivent des autres pays ». Cette hypothèse de travail est devenue aujourd'hui un but bien précis.

III

L'avenir des relations culturelles internationales du Canada

Le moment est venu où les relations culturelles internationales du Canada peuvent connaître une expansion spectaculaire susceptible d'apporter aux Canadiens des bénéfices considérables et d'asseoir la présence du Canada dans le monde.

Tout mène inévitablement à cette conclusion. Nos artistes et nos universitaires ont atteint un niveau d'excellence qui leur vaut une renommée internationale et d'être sollicités de toute part. Sur les plans économique et politique, s'offrent de nombreuses possibilités commerciales, touristiques et diplomatiques dont il y a lieu de tirer parti, sans parler des nouvelles possibilités en matière d'investissement, de débouchés et de revenus. L'occasion s'offre de raffermir nos liens bilatéraux avec les pays d'Europe, le Commonwealth, la Francophonie et les États-Unis, et de forger de nouvelles amitiés en Amérique latine, en Asie et en Afrique. Celle aussi de nous dégager de l'esprit de clocher, de nous affirmer comme pays bilingue et multiculturel et de renforcer notre unité et notre identité nationales. Au contact du monde qui les entoure, les Canadiens apprennent la solidarité, à tirer fierté de leur activité créative et, par un dialogue plus large avec des cultures étrangères, à réduire l'ascendance des plus puissantes.

Dans le rapport culturel avec d'autres pays, le Canada peut donner autant qu'il reçoit. Maints programmes et activités conçus au Canada au cours des dernières décennies constituent un apport appréciable à l'évolution culturelle des autres pays. Un nombre croissant de pays manifestent de l'intérêt pour une forme d'« inter-fécondation culturelle » avec le Canada.

En raison de l'évolution rapide de ses compétences dans ce qu'on appelle souvent les « arts de la communication », le Canada est en mesure de contribuer de façon importante à l'élaboration des nouveaux modes de communication qui, en cette ère de contraintes financières, seront de plus en plus nécessaires pour

élargir et accroître la compréhension entre les pays sur le plan culturel. Si chacun peut progresser isolément en matière d'arts, d'organes de grande diffusion, de télécommunications et d'informatique, combien plus bénéfique serait-il d'oeuvrer dans un esprit de coopération et à l'avantage de tous les intéressés. Le Canada n'a certes pas le monopole des idées et des innovations dans ces domaines. Plusieurs autres pays possèdent d'éminents artistes, techniciens, chercheurs et savants disposés à collaborer avec leurs homologues canadiens et à pousser la coopération internationale toujours plus loin.

Tous pays qui souhaite voir s'épanouir ses relations culturelles internationales doit s'assurer que celles-ci sont fondées sur certains principes bien définis. Les principes qui devraient désormais guider et régir le développement des relations culturelles internationales du Canada peuvent se formuler ainsi:

Les relations culturelles sont un élément essentiel et distinct de la politique étrangère d'ensemble;

les politiques culturelles externes se situent en prolongement des politiques culturelles nationales;

les activités culturelles à l'étranger doivent obéir aux normes d'excellence les plus élevées;

les relations culturelles doivent épouser tous les domaines et tendre à l'universalité.

Ces principes ne sauraient devenir réalité sans planification à long terme. Il faut au Canada d'aujourd'hui un plan de développement à long terme de ses relations culturelles internationales dans toutes leurs facettes si l'on veut, par une diplomatie culturelle vigoureuse, hausser le profil canadien dans le monde.

Le Bureau des relations culturelles internationales élabore actuellement ce plan en consultation étroite avec les autorités fédérales et provinciales et la communauté culturelle. Ce plan, qui porte sur une période de 20 ans, est subdivisé en plans d'action quinquennaux, chacun assorti d'objectifs et de priori-

tés bien définis. Il se propose d'assurer la plus grande efficacité possible dans la l'affectation des ressources en vue d'obtenir un rendement maximal à l'étranger en maintenant les dépenses de fonds publics au minimum.

Ce plan repose essentiellement sur un principe nouveau susceptible d'application rapide, celui de « bases opérationnelles » réunissant dans un lieu donné ressources physiques, humaines, techniques et financières aux fins de l'exécution des programmes de relations culturelles dans une région délimitée. Celle-ci peut inclure divers pays et diverses missions diplomatiques faisant appel à des ressources communes. Une base opérationnelle complète peut répondre aux besoins de programmes touchant à tous les aspects des relations culturelles: arts, lettres, sports, promotion des activités universitaires et culturelles. Le Centre culturel canadien à Paris en est le prototype. Les bases différeront selon le territoire desservi et nos intérêts sur ce territoire.

L'idée directrice est simple: renforcer la compétitivité du Canada, sur le plan tant quantitatif que qualitatif, dans les pays et régions qui ont une importance stratégique pour nos intérêts culturels. Les bases serviront aussi de postes d'observation permettant d'évaluer les milieux culturels de signaler les possibilités d'enrichissement culturel à la communauté culturelle canadienne.

Les bases opérationnelles, centres de foisonnement d'une multitude d'activités et de programmes, accroîtraient grandement l'aptitude du Canada à promouvoir ses intérêts culturels très divers à l'étranger sous le signe d'un « dialogue des cultures ». Elles seront dotées de ressources financières, administratives et humaines suffisantes pour répondre aux besoins des artistes, universitaires, artisans et organisations artistiques, ainsi que des agences et ministères du Canada.

Les installations et le matériel varieront selon les besoins internes et les conditions locales. Au minimum il faut sans doute une salle d'exposition, un atelier et une salle de projection. Idéalement, les installations comprendraient une petite galerie, une salle multi-usages pour la présentation de pièces de théâtre et de concerts, un centre de ressources audio-visuelles, une bibliothèque et une salle à musique. Le but ultime serait de constituer un réseau efficace de bases opérationnelles qui permettraient au Canada de promouvoir continuellement et énergiquement à l'étranger l'identité culturelle qui se forge au pays.

La promotion culturelle est un travail extrêmement exigeant. Comme toute activité du genre, son succès dépend du facteur humain et du recrutement de personnes possédant les compétences et la formation voulues. Ni la planification, ni l'élaboration de politiques, ni la coordination des programmes, ni la construction de locaux ne peuvent remplacer cet élément. La promotion culturelle exige non seulement une connaissance experte de la créativité artistique canadienne mais aussi une grande sensibilité à l'égard des milieux politiques et culturels étrangers. C'est en mariant les efforts et les talents de spécialistes recrutés parmi nos plus talentueux créateurs, administrateurs et entrepreneurs à ceux de « diplomates culturels » expérimentés que les bases opérationnelles de la culture canadienne à l'étranger atteindront leur épanouissement.

Pour soutenir la concurrence avec les Français, les Britanniques et les Allemands, notamment dans les pays où leur présence est bien établie et dont ils possèdent une longue expérience, la mise en place d'une présence canadienne requiert plus que de la simple réclame. Il faudra travailler ferme à ouvrir des marchés pour les produits culturels canadiens et tailler aux industries culturelles leur place sur la scène internationale. Les délicats problèmes que pose la conquête des marchés étrangers dans ce domaine sont encore trop mal connus au Canada. Une connaissance approfondie de situations qui, aux plans artistique, social et économique, diffèrent beaucoup de celle que nous connaissons au Canada, est indispensable au succès, particulièrement dans le domaine culturel. Les techniques de vente et les tactiques commerciales rentables ici sont souvent inefficaces à l'étranger; en outre, il y a un monde entre vendre du blé ou des générateurs et écouler des créations artistiques et culturelles. Les connaissances des spécialistes en poste dans les bases opérationnelles, soutenues par les connaissances générales et l'expérience du personnel des Ambassades et par la coordination avec les ministères des Communications et de l'Industrie et du Commerce, peuvent faire toute la différence entre une pénétration des marchés réussie et un désastre financier.

Dans l'esprit de son mandat, le Ministère des Affaires extérieures se préoccupe de ce que le Canada ait le personnel d'experts—attachés et conseillers culturels, animateurs, administrateurs, experts techniques et spécialistes dans les diverses disciplines—à la hauteur des obligations internationales du pays dans les an-

nées à venir. Déjà, le Ministère reconnaît le domaine culturel comme l'une des grandes filières de carrière de ses agents du service extérieur. Il recrute de plus, par voie de concours ouverts au public, du personnel spécialisé pour doter, à Ottawa et à l'étranger, les postes qui demandent des connaissances spécialisées. Il a enfin entrepris un programme de formation pour répondre à ses besoins futurs.

Compte tenu de l'expérience d'autres pays, les candidats à cette filière seront examinés avec soin sous le rapport de l'expérience, des études et de leur potentiel. Qu'ils soient recrutés au sein du service extérieur ou dans le secteur privé, leur formation sera avant tout pratique. Par des stages au sein d'organisations et d'agences qui oeuvrent déjà dans ce domaine, ils apprendront sur le tas et sous l'égide d'experts reconnus les éléments de l'administration, de l'animation et de la diplomatie culturelle. à cette formation viendront s'ajouter des études intensives dans des domaines comme la publicité et la promotion, la commercialisation, la gestion des arts, la politique culturelle et les relations internationales. Des tournées dans le pays mettront les stagiaires en contact avec la diversité et la vitalité de l'activité culturelle au Canada.

Quant au mécanisme d'ensemble, il faudra bien réfléchir à la structure administrative la plus susceptible de promouvoir les intérêts à long terme du Canada en matière de diplomatie culturelle, et notamment au degré de centralisation qu'elle impliquera. Y aura-t-il lieu de créer une agence ou un organisme nouveau, ou ceux qui existent déjà suffiront-ils à la tâche?

Sur le plan diplomatique, le rôle central incombera toujours au ministère des Affaires extérieures, nonobstant le type de la structure administrative auquel le processus aboutira. Il y aura toujours des arrangements à conclure entre états; des accords culturels à négocier et à mettre en oeuvre; des conférences de haut niveau à mener; des réceptions d'ambassade auxquelles participer et des visiteurs étrangers à recevoir. Il en va de même de maintes autres questions touchant les politiques, la planification, la coordination et la consultation. L'exécution de son mandat exigera toujours du Ministère qu'il formule la politique culturelle étrangère du pays, en étroite collaboration toujours avec les autorités internes; qu'il élabore des plans à long terme conformes à la politique étrangère et les intérêts géographiques du pays; qu'il coordonne avec les autorités appropriées les entretiens bilatéraux et multilatéraux; et qu'il consulte la commu-

nauté culturelle canadienne sur les questions concernant son développement culturel. Il s'agit là de prérogatives normalement dévolues au Ministère tout comme elles le seraient à tout ministère des affaires étrangères, quel que soit le nombre d'agences supplémentaires préposées à l'exécution de fonctions particulières.

La communauté culturelle semble reconnaître les prérogatives du Ministère dans ces secteurs, comme l'a récemment confirmé la Conférence canadienne des arts dans son document intitulé *Une stratégie culturelle* où il est dit notamment:

« De la même façon que le ministère des Communications a un rôle à jouer, sur le plan domestique, à titre de coordonnateur principal des objectifs culturels, le ministère des Affaires extérieures a un rôle semblable à jouer sur le plan international. Le ministère des Affaires extérieures doit, il va de soi, conserver son entière responsabilité quant à la négociation d'échanges culturels avec l'étranger. Il devrait aussi avoir l'autorité nécessaire pour agir comme coordonnateur principal de tous les échanges artistiques et culturels internationaux ».

En fait, c'est au niveau des programmes que les options se présentent. Il serait possible par exemple soit de confier la responsabilité de certains programmes de promotion culturelle du ministère des Affaires extérieures à d'autres ministères et organismes fédéraux qui ont un mandat en ce sens soit de créer un nouvel organisme, peut-être modelé sur le *British Council*, la Fondation japonaise ou l'Institut suédois. Ce nouvel organisme pourrait vraisemblablement réunir sous le même toit la plupart si ce n'est la totalité des programmes internationaux.

Certains préconisent un transfert des programmes du ministère des Affaires extérieures à d'autres ministères et organismes—comme le ministère des Communications, le Conseil des Arts, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et les Musées nationaux du Canada—parce qu'une telle mesure démarquerait davantage les arts et les affaires académiques des questions politiques. Toutefois, cette séparation serait toujours loin d'être totale, puisque le Ministère conserverait la responsabilité de la politique des programmes et demeurerait l'interlocuteur des gouvernements étrangers.

Pareil transfert pourrait également présenter de très sérieux inconvénients. La répartition de la responsabilité entre de nombreux ministères et organismes pourrait facilement mener à des doubles emplois con-

sidérables de services et de personnel, notamment à l'étranger, source d'ambiguïté aux yeux de nos partenaires étrangers. Les pays étrangers pourraient trouver ce système trop compliqué—reproche souvent adressé d'ailleurs au système d'éducation très décentralisé du Canada. En outre, s'il est probable que les organismes culturels fédéraux trouveraient facile d'entretenir des relations avec les organisations non gouvernementales et la communauté artistique en général, ils éprouveraient sûrement beaucoup de difficulté dans leurs relations avec les gouvernements provinciaux et municipaux au Canada et avec les gouvernements étrangers. Enfin, l'étalement des responsabilités affaiblirait l'image de marque du Canada à l'étranger, à une époque précisément où de nombreux autres pays se tournent vers le bilatéral, pour contrebalancer, sans doute, la prolifération d'accords multilatéraux qu'échappent à l'influence individuelle des pays.

L'autre solution serait de créer un nouvel organisme, disons un Institut canadien des relations culturelles internationales. On pourrait démontrer qu'un tel organisme jouirait d'une certaine autonomie, qu'il occuperait une place plus visible sur la scène internationale, qu'il pourrait intensifier la concentration des ressources dans les domaines et les pays qui revêtent une importance stratégique pour le Canada et qu'il aurait de plus l'avantage d'être rattaché au ministère des Affaires extérieures de façon à maintenir la soudure essentielle entre programmation et diplomatie. Deux questions resteraient toutefois sans réponse: la première concerne la compatibilité d'un organisme distinct avec l'importance croissante que les pays attachent aux relations d'État à État et la seconde, sa compatibilité avec le rôle des chefs de nos missions diplomatiques, qui sont responsables de l'ensemble des intérêts canadiens dans leur circonscription d'accreditation, y compris la conduite de la diplomatie culturelle.

Si le système en place avait été suffisamment mis à l'épreuve et avait échoué, il serait opportun d'envisager d'autres solutions. Mais tel n'est pas le cas. En fait, les possibilités du système actuel n'ont pas été épuisées, avant tout parce que le Ministère ne dispose pas encore des ressources financières et humaines et des biens d'équipement pour exécuter le travail d'une façon digne des besoins internes du pays et de ses responsabilités et intérêts externes.

En 1975, le Ministère était prêt à exécuter son man-

dat culturel. Il avait préparé un plan quinquennal détaillé et, comme le déclarait M. Allan MacEachen, secrétaire d'État aux Affaires extérieures à l'époque, dans un discours prononcé à l'Université d'Édimbourg:

« L'activité des Canadiens dans le domaine culturel et l'intérêt qu'ils manifestent pour ce qui s'y passe connaît incontestablement, à l'heure actuelle, un essor sans précédent . . . Il nous est apparu que la politique étrangère de notre Gouvernement devait refléter cette expansion et cette diversification des activités canadiennes à caractère culturel et en projeter la substance et l'originalité sur la scène internationale. *Pour cette raison le Conseil des ministres a approuvé en principe la mise en oeuvre d'un plan quinquennal visant à diversifier les relations culturelles du Canada avec l'étranger.* »

Malgré l'approbation de principe du Cabinet, les fonds nécessaires à l'exécution de ce plan quinquennal ne purent être dégagés. L'ambiance était déjà, comme aujourd'hui, à l'austérité en sorte que les contraintes budgétaires ont empêché le Ministère de faire progresser les relations culturelles du Canada avec l'étranger à un rythme équivalant à celui du développement de la culture au Canada même.

Le Ministère a parfaitement conscience que ses efforts en vue de développer les relations culturelles internationales devront désormais s'ajuster aux réalités économiques. Il faudra manifestement trouver de nouvelles sources de revenus, se guider sur l'effet multiplicateur des fonds disponibles au pays et à l'étranger, les utiliser au meilleur de leur rendement dans les différentes parties du monde et, d'accord avec la nouvelle politique de bilatéralisme, accorder une attention prioritaire aux relations avec certains pays en particulier.

Moyennant un soutien financier raisonnable, le Ministère a bon espoir d'introduire la culture canadienne sur la scène mondiale. Il dispose déjà en bonne partie des éléments requis pour traduire dans la réalité de demain les possibilités actuelles du Canada. Comme le dit ailleurs le présent document, ces éléments sont une infrastructure internationale, un Bureau des relations culturelles internationales important, un noyau de personnel qualifié, une expérience de consultation et de coordination, au pays et à l'étranger, et enfin un plan de développement à long terme souple. Par-dessus tout, le Ministère a une perspective d'ensemble et la volonté de coopérer avec les institutions publiques et privées afin que notre pays acquière la présence culturelle internationale qui lui est nécessaire et

qu'il mérite.

Les relations culturelles, dirons-nous comme mot de la fin, sont l'âme de la diplomatie canadienne, car sans réalisations artistiques et intellectuelles, le Canada ne serait qu'une série de chiffres.

Le Ministère ne ménagera aucun effort pour promouvoir à l'étranger les intérêts de la communauté culturelle canadienne. Ne connaissant que trop l'insuffisance des ressources actuelles, nous aurons besoin de l'appui entier de la communauté culturelle pour inciter le Gouvernement à nous affecter des ressources à la mesure de la tâche qui nous attend.

Le Ministère des Affaires extérieures

Le 25 mars 1981

Bibliographie sélective

D. Paul Schafer. *Les relations culturelles du Canada avec l'étranger*, ministère des Affaires extérieures, Ottawa, 1979.

Ministère des Affaires extérieures, *Relations culturelles internationales* (description des programmes), ministère des Affaires extérieures, Ottawa, 1980.

A. Haigh, *Cultural Diplomacy in Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1974.

Ministère des Affaires étrangères, *Rapport au Ministre des Affaires étrangères sur les relations culturelles extérieures* (Rapport Rigaud), ministère des Affaires étrangères, Paris, 1979.

P.J. Braisted (dir.), *Cultural Affairs and Foreign Relations*, Columbia Books, Washington, 1968.

Conférence canadienne des arts, *Une stratégie culturelle*, Conférence canadienne des arts, Ottawa, 1980.

A. Gotlieb, *La diplomatie culturelle: une question d'intérêt personnel*, allocution prononcée devant l'Association des universités et collèges du Canada, ministère des Affaires extérieures, Ottawa, 1979.

T.H.R. Symons, *Cultural Diplomacy: Some Thoughts on the Current State of Academic and Cultural Relations Between Canada and the United Kingdom*, Commonwealth Foundation Occasional Paper No. XLIX, Londres, 1979.

doc
CA1
EA
81B62
EXF

M
NON - CIRCULATING 1.6 1896404(E)
CONSULTEUR SUR PLACE. 6 2314101(F)

to the Federal
Cultural Policy Review Committee

by

The Department of External Affairs

on

Canada's International Cultural Relations

MARCH 25, 1981

Canada



External Affairs
Canada

Affaires extérieures
Canada

156-156-156-156

The promotion abroad of a knowledge of Canada is not a luxury but an obligation, and a more generous policy in this field would have important results, both concrete and intangible.

MASSEY-LÉVESQUE COMMISSION

Cultural diplomacy is the mortar with which the foundations of stable international relations are made. On the basis of regular government-sponsored exposure to another cultural background, trust and understanding can often flourish, leading to the development of a multiplicity of interpersonal and corporate relationships.

ALLAN GOTLIEB
Under-Secretary of State
for External Affairs
1979

43-234-782 / 43-266-271.

Published by Authority of the
Honourable Mark MacGuigan,
Secretary of State for External Affairs,
Government of Canada.

The Place of Cultural Relations in International Life

Twenty years ago cultural relations did not loom large in Canada's foreign policy. Today the development of international cultural relations is an essential dimension of our diplomacy.

Since World War II many nations have expanded their international cultural relations, broadening the nature and improving the quality of their contacts with others, reaping the considerable benefits which can accrue from better understanding between peoples. The importance of such relations has been well recorded at many international conferences, including the Unesco conferences of Venice and Helsinki in 1970 and 1972 and the Helsinki Conference on Security and Co-operation in Europe in 1976. Furthermore, the Declaration of the Principles of International Cultural Co-operation, adopted in November 1966 recognizes the contribution artistic, academic and scientific exchanges make to world understanding, peace and security.

Around the world, more and more countries have realized that cultural relations are an integral part of an imaginative foreign policy because they bring man and his world into harmony, serving national and international interests simultaneously. Inasmuch as foreign policy is an extension abroad of domestic interests, cultural relations with other countries not only enhance a country's presence in other parts of the world but serve domestic objectives as well.

Countries long conscious of the compatibility of cultural and foreign policy objectives, as well as of the benefits of cultural diplomacy, have evolved highly sophisticated policies, programs and personnel to take advantage of them. Moreover, they are constantly updating and upgrading their cultural activities to make them as attractive and competitive as possible on the international stage.

France, Great Britain and the Federal Republic of Germany are recognized masters in the arts of cultural diplomacy. France's long and distinguished promo-

tion of its language and civilization is a tradition. France devotes over 2 billion francs a year to international cultural relations and has at its command an extensive array of institutes, programs, and specialized personnel to attend to its interests abroad. Never prepared to rest on its laurels, France recently completed a massive review of its operations—the Rigaud review—which recommended an even greater overseas and domestic commitment as well as a substantial reorganization of its Directorate-General for Cultural, Scientific and Technical Relations. Likewise, Great Britain has had many years of experience. With a current budget of some 60 million pounds, the British Council is well-known throughout the world for the efficiency and effectiveness with which it promotes British science, education, the professions and the English language abroad. Like France, Great Britain also undertook a systematic review of its foreign cultural operations recently in order to determine how it could enhance its competitive position abroad. Finally, and also following a major review, the Federal Republic of Germany, in recognition of the pivotal importance of cultural relations, recently accorded them the same status as economic and political relations in its foreign policy. Not only does the Federal Republic allocate more than 400 million marks annually to its international cultural relations but, like France and Great Britain, it also possesses a vast network of institutes, centres, programs and personnel to advance its cause abroad.

Many other countries are making a substantial commitment to the development of cultural relations. Most conspicuous among these are the United States, Sweden, Japan, Israel, Egypt, Mexico, the U.S.S.R. and China. While the United States is a relative newcomer to the pursuit of cultural diplomacy at the governmental level, its enormous economic and political power throughout the world, coupled with the impact it has on world communications and the mass media,

make it a strong international competitor. For years now, Sweden and Japan have been reaping advantages from the Swedish Institute and the Japan Foundation. Likewise, Israel, Egypt, Mexico, the U.S.S.R. and China—as well as many other countries in Africa, Asia, Europe and Latin America—are expanding their operations and developing specific policies and programs to make their cultural presence felt throughout the world.

This is the international environment within which Canada must pursue its interests. It is an environment which reflects a growing awareness of the fundamental importance of cultural relations to national development and foreign policy. It is also an environment which is highly competitive. To compete successfully, policies must be well conceived and programs designed to achieve the maximum impact for the most realistic expenditure of funds.

In contrast to countries with well-established traditions in cultural diplomacy, Canada's experience is quite short. Although the National Film Board and the Canadian Broadcasting Corporation were involved in international activities prior to the 1960s, Canada's official foray into cultural diplomacy was really only launched in 1963 when the Government approved a modest reciprocal program with France, Belgium and Switzerland. In all probability, Great Britain would have been included on the list had it not been for the fact that developments within the Commonwealth were already more advanced than elsewhere. It was not until 1965, however, that the first real breakthrough occurred. In that year, not only was the program extended to Italy, Germany and the Netherlands and a formal cultural agreement signed with France but, significantly, Cabinet approved the establishment of a Cultural Affairs Division in the Department of External Affairs. Thus the Government declared its intention to engage in cultural diplomacy in earnest through the establishment of a cultural policy and operations unit within the department primarily responsible for the conduct of Canada's foreign relations.

Cultural relations have grown steadily in importance since that time. In 1967, a cultural agreement was signed with Belgium; in 1971, a program was developed with the U.S.S.R. followed in 1972 by one with the People's Republic of China. Exchanges were arranged with the United States and Britain in order to supplement activities taking place through private ini-

tiatives. In the mid 1970s formal cultural agreements were concluded with the Federal Republic of Germany, Japan and Mexico. The experience gained, coupled with the steady expansion of artistic and academic programs, signalled the need for a larger policy and operational unit within External Affairs. In 1979, the Department responded to this need by establishing the Bureau of International Cultural Relations.

Since Canada is a federal state, the system devised to promote Canada's international cultural interests is, understandably, a highly complex one. Cultural agreements and meetings with foreign governments on cultural matters must involve the provinces while at the federal level External Affairs is not the only Department involved. Far from it. Other institutions and agencies have a mandate and play an active role.

All federal cultural agencies are involved in Canada's international cultural relations. The Canada Council is empowered by its Act to discharge a number of important duties, including the promotion of the arts abroad and, through the Touring Office, to assist foreign artists perform in Canada. By virtue of the fact that they hold a similar mandate in the academic and scientific fields, the Social Sciences and Humanities Research Council, the National Research Council and the Medical Research Council also play a key role. Through its international programs, the National Museums Corporation is involved in exhibitions into and out of Canada, as are the museums, national and associate, under its jurisdiction. The National Film Board (NFB), the Canadian Film Development Corporation (CFDC), and the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) play an active role: the Board through its world distribution system and offices abroad which are responsible for showing roughly 40,000 prints to an estimated annual audience of almost a billion people, the Film Corporation through its involvement in production arrangements with foreign partners; and the CBC through its broadcast transmissions in many foreign languages to countries all over the world and its network of exchanges with foreign broadcasting organizations. Finally, mention must be made of the National Library, the Public Archives and the National Arts Centre: the Library and Archives for their international activities involving librarians, books and archival material and the Arts Centre for its programs involving foreign artists in Ottawa as well as tours abroad of its orchestra and theatre companies.

At the provincial level, every province in the country is now involved in international activities in some form. At present, Québec, Ontario, New Brunswick and Alberta are the most active. Québec and New Brunswick maintain special contacts with francophone countries. Québec has developed particularly active exchanges with France and Belgium under bilateral agreements between Canada and these countries. Ontario, through Ontario House in London, actively promotes appreciation of Ontario's creative talents throughout Western Europe; Ontario is also active in the United States, while Alberta is busy organizing exhibitions and performances in Asia and Europe. Moreover, most provincial governments have defined their objectives and priorities abroad and help their artists with touring arrangements.

While municipal involvement in international cultural relations is small and limited largely to centres like Toronto, Montréal, Vancouver and Québec City, the fact that an increasing number of municipalities are signing "twinning agreements" with cities elsewhere in the world augurs well for the future since these agreements traditionally provide for a wide range of cultural exchanges.

Throughout the private sector, developments are proceeding apace. More and more of the country's cultural industries—publishing houses, radio, television and recording companies, film agencies and craft associations—are becoming involved in the quest to promote, distribute and sell Canadian cultural products abroad. Corporations and foundations are also starting to become involved, either through programs of their own, such as Rothmans' international exhibition program, or through sponsorship of artists and cultural groups travelling abroad, such as Northern Telecommunications' sponsorship of the National Ballet in London. Finally, the international activities of many of Canada's national service organizations and multicultural associations—such as the Association of Universities and Colleges of Canada, the Canadian Conference of the Arts, the Canadian Folk Arts Council, the Canadian Crafts Council and the Canadian Bureau for International Education—have expanded significantly in recent years.

As these developments demonstrate, Canada's cultural relations with other countries have assumed increasing importance for its citizens. The need for a global external cultural policy—one that establishes principles, identifies priorities and integrates plans of

action—is more and more apparent. So also is the need for a much more dynamic approach to cultural diplomacy in an increasingly competitive international environment. For Canada to develop a strong cultural presence in the world in the future as well as to protect and promote the whole range of its interests, increasing attention must be paid to the foreign market opportunities for Canada's \$3 billion cultural industry.

II

The Role of the Department of External Affairs

As the Government's central agency with primary responsibility for the management of Canada's foreign affairs, the Department of External Affairs has developed the bilateral and multilateral contacts as well as the necessary expertise to promote and develop Canada's foreign cultural relations. Internationally, the Department is the interlocutor of foreign governments; nationally it is the catalyst whose leadership is exercised dually, projecting Canadian cultural interests abroad and informing Canadians of foreign opportunities; finally, it is the co-ordinator focusing cultural interests from across the country upon particular international requirements. It is thus in a unique position to provide leadership in the determination of the policies, priorities and resources required to compete effectively in the pursuits of cultural diplomacy.

As part of its mandate for the conduct of Canada's foreign relations, the Department seeks to promote international cultural relations in a manner consistent with, and in support of, general foreign policy objectives. In the cultural area, these objectives were defined by Cabinet in 1974 as follows:

To support effectively foreign policy objectives, taking fully into account Canada's domestic cultural policies;

To promote abroad Canada's domestic, economic, social and political interests;

To reflect internationally the growing creativity and scope of Canadian culture and to promote, as an extension of domestic cultural policy, the export of Canadian cultural manifestations abroad;

To improve professional opportunities abroad for Canadian artists and scholars for the continuing development and growth of the Canadian artistic and academic community;

To meet changing requirements of foreign policy by the capacity to adapt the geographical application of external cultural activities to these requirements;

To engage each selected foreign country in the development of cultural exchanges with Canada on an

agreed basis of mutual benefit.

In the realization of these objectives, the Department assumes a broad panorama of responsibilities. These range from policy and planning, negotiation of diplomatic agreements and program implementation to numerous consultation and co-ordination arrangements.

Canada has formal cultural agreements or informal arrangements with several countries. Formal agreements have been concluded with Brazil, Italy, France, Belgium, the Federal Republic of Germany, Mexico and Japan. The General Exchanges Agreement with the USSR provides for a wide variety of exchanges—artistic, academic and sports. Annual bilateral talks take place with Great Britain, the Netherlands and China. There are the project-by-project arrangements Canada maintains with other countries, either at the governmental level or on an institutional basis. The effective implementation of all these agreements and arrangements requires a great deal of planning, long and often arduous negotiations and a substantial amount of administrative work.

Regardless of the framework within which they are pursued, the Department's programs are designed to respond to Canada's foreign cultural policy objectives and priorities, and to spur the cultural community in the presentation and promotion of its works abroad. The Department's publication of March 1979 provides additional details. Activities in the artistic field include tours abroad by Canada's professional performing arts organizations, major exhibitions of Canadian art, lecture tours by writers and other artists, film screenings, book donations, assistance with market development and visits to Canada by foreign artists. In the academic field, there is the highly-regarded Canadian Studies program, initiated to promote greater knowledge of Canadian intellectual achievements in selected foreign universities, as well as a major program of scholarships and fellowships and

exchanges involving academics and scholars. Two consultative committees, one on artistic matters, the other on academic relations, meet regularly to advise the Department on the substance of these programs. In the multilateral and sports field, there are the ongoing relationships which must be maintained with organizations like Unesco and the Council of Europe as well as a variety of sports and athletic agreements involving other countries. To execute these programs, most of which are developed in consultation with other organizations or administered for the Department by other agencies, the Department's Bureau of International Cultural Relations now has a budget of roughly \$7 million dollars a year.

An active cultural policy abroad requires people abroad to promote it. The nature of the support, of the infrastructure provided varies according to circumstances and the environment in which our policy is pursued. The main pillars of our cultural diplomacy are the three cultural centres in Paris, Brussels and London, and the newly opened Gallery in New York. In addition, Canadian diplomatic missions throughout the world, depending on their relevance to the cultural dimension of Canada's foreign policy, are staffed by personnel especially assigned to cultural relations, often assisted by staff with specialized expertise. To ensure co-ordination of programs at larger missions abroad, especially for major events, embassies and consular posts work in close co-ordination with the foreign bureaux of a variety of Canadian institutions and agencies. One example is the Co-ordination Committee of the Embassy in Paris which is expected to ensure the effective co-ordination of all Canadian programs and agencies in France. There exists of course a fundamental link between cultural services and information. Thus, the some 160 Canadian diplomatic missions around the world, whatever the environment, project an image of Canada in everything they do. They are judged not only by the foreign milieux in which they work but also by the personnel services, information and financial assistance which can be placed at the disposal of the Canadian cultural community from time to time to assist it in the pursuit of specific interests in foreign countries.

To ensure that its policies and programs are attuned to evolving national needs, the Department is in continuous consultation with other federal departments and agencies with cultural responsibilities, and particularly with the Department of Communications

whose responsibilities include co-ordinating a national cultural policy in close consultation with provincial governments and national cultural agencies. Furthermore, given the organic link between international and domestic cultural policies and the interdependence of their environments, the Department participates in the work of the federal-provincial Committee on cultural matters, known as the 4 + 1 committee, when questions having international implications are on the agenda. In the area of international academic relations, consultation is effected with the Council of Ministers of Education in liaison with the Department of the Secretary of State.

Given provincial interests and activity in international cultural relations, the Department co-operates and consults closely with provincial authorities in the execution of cultural agreements and in the conduct of its cultural programs abroad as well as in the improvement of consultative and co-ordinating arrangements with them and appropriate federal cultural agencies. To this end, a team from the Department, headed by Mr. Gilles Lefebvre, Director General of the Department's Bureau of International Cultural Relations, undertook a series of visits to provincial capitals during the Fall of 1980. The purpose of these visits was to improve existing consultative mechanisms, to develop new ones where appropriate, and to respond more closely to the concerns of the provinces.

The consultations undertaken by Mr. Lefebvre confirmed the fundamental importance of Canada's cultural relations to the country as a whole as well as to all provinces within the country. Many of those consulted spoke of the need for a much higher priority and significantly increased funding levels for international cultural relations in the future; a comprehensive external cultural policy; a team of qualified and highly-trained personnel; a network of facilities located in strategic places throughout the world; and more funding from the private sector, particularly corporations. Areas of concern included long-term planning, market development, broader selection procedures, information dissemination, advisory services, cost sharing, program evaluation and broader geographical representation throughout the world. A meeting in May 1981, bringing together the Department, the Provinces, other departments and cultural agencies will follow up on these consultations and so constitute a further step in a continuing dialogue.

All the resources marshalled in support of Canada's

international cultural relations have, simply stated, one essential purpose—to enhance Canada's presence in the rest of the world and to enhance the presence of the rest of the world in Canada. This was signalled thirty years ago by the Massey-Lévesque Commission when it observed, "the promotion of international exchanges in the arts, letters and sciences would increase Canada's prestige in other countries. It would give the worker in the creative arts a wider export market and in return would enrich the cultural fare received by Canadians from abroad". Yesterday's astute observation is a fundamental goal today.

III

The Future of Canada's International Cultural Relations

The stage is set for a dramatic expansion in Canada's international cultural relations which could yield substantial benefits to Canadians and strengthen Canada's presence in the world.

All signs point inescapably in this direction. Our artists and academics have reached a level of excellence recognized internationally and have developed to the point where their international exposure is solicited from abroad. Economically and politically, there are numerous commercial, trade, tourist and diplomatic advantages to capitalize on, not to mention new investment, market and revenue possibilities. There are opportunities to strengthen our bilateral ties with the countries of Europe, the Commonwealth, la Francophonie and with the United States as well as to make new friends in Latin America, Asia and Africa. There are also opportunities to gain a fresh perspective of ourselves without the distortion of a parochial attitude, to reinforce our bilingual and multicultural character and enhance our national unity and identity. From the world around them Canadians stand to gain a sense of solidarity and pride in their creative accomplishments, and the potential exists to minimize cultural domination by a few through interaction with many.

Canada has no less to give than it has to gain from its contacts with other countries. During the last few decades, many programs and activities have been developed within the country which represent a significant contribution to other nations in particular and world cultural progress in general. Perhaps this is why more and more nations around the world are expressing an interest in engaging in some form of "cultural cross-fertilization" with Canada.

Due to its rapidly evolving expertise in what are often called the "communication arts", Canada also possesses the capability to make a substantial contribution to the development of the new forms of communication which, in an age of austerity and financial

restraint, will be increasingly needed to broaden and deepen cultural understanding between nations. While some of the advances that are called for in the arts, the mass media, telecommunications and computer technology may be made in isolation, how much more rewarding it would be if most of them were made in a spirit of mutual co-operation and reciprocal benefit. Certainly Canada has no monopoly on insights and innovations in these areas. Many other nations have outstanding artists, technicians, scientists and scholars who could readily collaborate with their counterparts in Canada to lift international co-operation to new and rewarding heights.

Countries that are anxious to see their international cultural relations flourish in the future should be careful to base these relations on a number of well-defined principles. The principles which should guide and govern the development of Canada's international cultural relations in the future are:

Cultural relations constitute an integral component in their own right of global foreign policy;

External cultural policies are an extension of domestic cultural policies;

Cultural presence abroad should be of the highest standard of excellence;

Cultural relations should aim to be comprehensive in scope and global in character.

Long-term planning is the key to translating these principles into practice. The country now needs a long-term development plan capable of charting future directions and knitting together various strands of cultural expression, thus ensuring the enhancement of Canada's image throughout the world through pursuit of a vigorous cultural diplomacy.

The Bureau of International Cultural Relations is preparing such a plan in close consultation with the appropriate federal and provincial authorities and the cultural community at large. Extending over a 20-year time span, it is subdivided into shorter, 5-year action

plans with well-defined objectives and priorities for each phase. It is being designed to ensure the most efficient allocation of resources and the most forceful impact abroad for the most economical expenditure of public funds.

At the centre of the plan is a new concept which can be implemented quickly. This is the concept of "operational bases". This concept encompasses the sum total of physical, human, technical and financial resources in place for the execution of cultural relations programs in a given area of the world, which may include several countries and several diplomatic missions' operating programs drawing on the resources of the operational base. A complete operational base would be capable of serving program needs in all spheres of cultural relations: arts, letters, sports, academic and cultural promotion. While the Canadian Cultural Centre in Paris serves as a general prototype, outlines of each base will vary with the precise territory served and our interests therein.

The rationale behind the concept is simple: it is to strengthen Canada's competitive position, both quantitatively and qualitatively, in countries and parts of the world of strategic importance to our cultural interests. An equally important role operational bases would fulfil would be to act as the cultural eyes and ears of Canada abroad, identifying local cultural milieux and opportunities for enrichment which should be signalled to the Canadian cultural community.

As centres from which a multiplicity of activities and programs would radiate, operational bases would greatly enhance Canada's capability to promote its multifaceted cultural interests abroad in the spirit of a *dialogue des cultures*. To this end, these bases would be stocked with the necessary capital, administrative and human resources to service the needs of Canada's artists, academics, craftsmen, arts organizations, agencies and government departments.

The facilities and equipment of these bases would vary greatly depending on domestic needs and foreign circumstances. As a minimum, each base might include an exhibition or display space, a workshop area and a screening room. Ideally, each one would include a small gallery, a multi-purpose room for plays and concerts, an audio-visual resource centre, a library and a music room. Eventually, the plan would be to have an effective network of operational bases which could give Canada the kind of forceful, sustained presence abroad commensurate with the dy-

namics of the cultural scene in Canada.

Cultural promotion is one of the most demanding and competitive professions imaginable. As in other kinds of promotional activity the key to success lies with people: strongly motivated, highly qualified and well-trained people. No amount of policy-making, program planning or capital construction can substitute for the human factor. Cultural promotion abroad requires not only specialized knowledge of Canadian artistic accomplishments but an equal sensitivity to foreign political and cultural environments. The combined energies and perspectives of specialists, drawn from Canada's top creative, administrative and entrepreneurial talent, and of experienced "cultural diplomats" will be the key to the successful operation of cultural "operational bases" abroad.

In order to compete effectively with the French, the British, the Americans, the Germans and others, especially in countries where they have a well-established presence and long experience, the development of a Canadian cultural presence must reach beyond self-advertisement. It must seek to open markets for Canadian cultural products and the country's cultural industries must make their mark on the international scene. The intricacies of developing foreign markets for Canadian cultural products are yet too little understood in Canada. Successful market development abroad, particularly in the cultural area, requires an intimate knowledge of artistic, social and economic conditions that are very different from those that prevail in Canada. Often, sales techniques and commercial tactics which work well at home flounder abroad. There is, moreover, a world of difference between marketing the arts and cultural products generally on the one hand and marketing items like wheat and generators on the other hand. Here, the expertise of specialists in the operational bases, backed up by the general knowledge and experience of embassy officials and policy co-ordination with the Department of Communications and the Department of Industry, Trade and Commerce could spell the difference between successful market penetration and financial disaster.

As a fundamental part of its mandate, the Department of External Affairs is sensitive to the need to ensure that Canada has the expert personnel—cultural counsellors and attachés, animators, administrators, technical experts and specialists in the various disciplines—to meet the country's international

obligations in the years ahead. Already, the Department recognizes the cultural stream as one of the main streams of career development for its foreign service officers; also, it recruits through open competition specialized personnel to staff at home and abroad positions that require specialized knowledge. In addition, the Department has begun a training program to address future needs.

Consistent with the experience of other countries, recruits for such a program must be carefully screened in terms of their experience, education and potential. Drawn from both the foreign service and the private sector, the bulk of their training must be of a very practical nature. Through apprenticeships and placements with organizations and agencies already operating in the field, they must learn the rudiments of administration, animation and cultural diplomacy by working on the job with recognized masters. This training is to be supplemented by intensive studies in such subjects as publicity and promotion, marketing, arts management, cultural policy and international relations. In order to expose trainees to the full range and vitality of Canadian accomplishments, cross-country tours will also be organized.

Turning now to some of the broader policy issues, careful consideration will have to be given to the most suitable administrative structure to advance Canada's long-term interests in cultural diplomacy. How centralized or decentralized should it be? Should a new institution or agency be created, or can the existing ones do the job that has to be done?

At the diplomatic level, the Department of External Affairs will always have a central role to play, regardless of what type of administrative structure ultimately evolves. There will always be State-to-State arrangements to organize; cultural agreements to negotiate and execute; top level conferences to conduct; embassy functions to organize; and foreign visits to arrange. The same is true for many policy, planning, coordinative and consultative matters. In the execution of its mandate, the Department's responsibility will always be to formulate Canada's external cultural policy, albeit in close co-operation with domestic authorities; to make long-term plans consistent with the country's foreign policy and geographical interests; to co-ordinate the bilateral and multilateral talks with appropriate authorities; and to consult with the Canadian cultural community on matters related to cultural development. These are all normal prerogatives of the

Department, just as they are for any department of foreign affairs regardless of what additional agencies are set up to perform particular functions.

Recognition of the Department's prerogatives in these areas seems well accepted by the cultural community, as recently confirmed by the Canadian Conference of the Arts in its *Strategy for Culture* where it stated:

In the same way that we believe the Department of Communications should play a key co-ordinating role domestically, we believe the Department of External Affairs should assume this role for the international aspects of cultural policy. In addition to retaining its authority for the negotiation of the necessary cultural agreements, External Affairs should be further authorized to act as the principal co-ordinator for all efforts designed to promote the arts and cultural industries abroad.

It is really at the program level then that a number of options are possible. One would be to transfer some cultural promotion programs of the Department of External Affairs to other federal departments and agencies which have a mandate to deal with them, or to set up a new agency, possibly one modelled along the lines of the British Council, the Japan Foundation or the Swedish Institute. A new agency might conceivably consolidate most if not all of the country's international programs under one roof.

Transferring the programs of the Department of External Affairs to other departments and agencies—such as the Department of Communications, the Canada Council, the Social Sciences and Humanities Research Council and the National Museums Corporation—is favoured by some because it would put more distance between the arts and academic affairs on the one hand and political affairs on the other. However, this would always be much less than a total separation, since the Department would in any case retain its policy responsibilities for all its programs and its role as the interlocutor of foreign governments.

There could also be some very serious drawbacks to such an arrangement. By spreading responsibility across a number of departments and agencies, there could easily be a considerable duplication of services and personnel, particularly abroad, leading to ambiguity of purpose as perceived by foreign partners. Moreover, foreign countries could find such a confusing system frustrating to deal with—a claim that is already made about Canada because of its highly-decentralized educational system. To make matters

worse, while federal cultural agencies might find it easier to deal with non-governmental organizations and the arts community at large, they might well find it much more difficult to deal with provincial and municipal governments in Canada and foreign governments abroad. Spreading responsibility would seem likely, on the whole, to weaken the perception of Canada on the international scene just at the time when many other countries are investing State-to-State relations with increasing importance, undoubtedly to counterbalance the overwhelming complexity of multilateral arrangements which few individual countries can influence significantly.

Another possible option would be to create a new agency—a Canadian Institute for International Cultural Relations, so to speak. It can be argued that such an agency could have a certain degree of autonomy, that it might bring with it more international visibility as well as a more intensive concentration of resources in fields and countries of strategic importance to Canada and that it might be linked to the Department of External Affairs in such a way that it would preserve the necessary bond between programming and diplomacy. This leaves unanswered however two basic questions: the first is how to reconcile such a separate agency with the increasing importance countries attach to State-to-State relations, and the second is how to make it consistent with the role of Heads of Posts at our diplomatic missions abroad who are responsible for the totality of interests in their territory of accreditation, including the conduct of our cultural diplomacy.

If the existing system had been properly tried and failed, it goes without saying that other options would have to be explored. But such is not the case. The truth of the matter is that the existing system has not yet fully been put to the test, largely because the Department has not yet been endowed with the financial, capital and human resources to do the job at a level that is consistent with the country's internal needs or external responsibilities and interests.

In 1975, the Department of External Affairs was poised to fulfil its mandate in this area. It had prepared a comprehensive five-year plan, and as Allan MacEachen, Secretary of State for External Affairs at the time, noted in a speech at Edinburgh University:

Cultural interest and activity in Canada are enjoying a period of unprecedented vigour . . . It was plain that this growth and diversification should be reflected in the foreign policy of our Government, so as to project on

the international scene the breadth, depth and creativity of Canadian cultural activities. Accordingly, the Government has approved in principle a five-year plan for broader cultural relations with other countries.

Despite Cabinet approval in principle, the required funds to put this five-year plan into effect were not made available. Then, as now, the atmosphere was one of austerity and restraint. Budgetary constraints have prevented the Department from developing Canada's international cultural relations in step with the rate of cultural development in Canada.

The Department is fully aware of the fact that Canada's future efforts to develop international cultural relations must be fashioned within the framework of prevailing economic conditions. Obviously, much greater attention will have to be given to the identification of alternative sources of funds, the multiplier effect of these funds at home and abroad, the cost-benefit effectiveness with which they are used in different parts of the world and the new policy of bilateralism, i.e. giving priority attention to Canada's relations with certain States.

With a reasonable degree of financial support, the Department is confident it can provide the leadership to put Canada's culture on the world map. It has at its command many of the instruments which are needed to translate Canada's present potential into future reality. As outlined elsewhere in this Brief, these include an international infrastructure, an ambitious Bureau of International Cultural Relations, a nucleus of skilled personnel, a growing expertise in consultation and co-ordination, both domestic and foreign, and an evolving long-term development plan. Most of all, it has a global perspective and the will to work co-operatively with other public and private institutions to guarantee that the country establishes the international cultural presence it needs and deserves.

In conclusion let it be stressed that cultural relations are to Canadian diplomacy the breath of life itself — without its artistic and intellectual achievements Canada would be reduced to statistics.

The Department is determined to spare no effort to promote the interests abroad of the Canadian cultural community. We are only too aware that present resources are insufficient. We will therefore need the strongest possible support from the cultural community to motivate Government to allocate resources commensurate with the task at hand.

Department of External Affairs

March 25, 1981

Selective Bibliography

D. Paul Schafer. *Canada's International Cultural Relations*.
Department of External Affairs. Ottawa, 1979.

Department of External Affairs. *International Cultural Relations*.
(A Description of Programs). Department of External Affairs.
Ottawa, 1980.

A. Haigh. *Cultural Diplomacy in Europe*. Council of Europe.
Strasbourg, 1974.

Ministère des Affaires étrangères. *Rapport au Ministre des Affaires
étrangères sur les Relations culturelles extérieures*. (The Rigaud
Report). Ministère des Affaires étrangères. Paris, 1979.

P. J. Braisted (ed). *Cultural Affairs and Foreign Relations*. Columbia
Books. Washington, 1968.

The Canadian Conference of the Arts. *Strategy for Culture*.
Canadian Conference of the Arts. Ottawa, 1980.

A. Gotlieb. "Cultural Diplomacy: A Question of Self-Interest".
An Address to the Association of Universities and Colleges of
Canada. Department of External Affairs. Ottawa, 1979.

T.H.P. Symons. "Cultural Diplomacy: Some Thoughts on the
Current State of Academic and Cultural Relations Between
Canada and the United Kingdom." Commonwealth Foundation
Occasional Paper No. XLIX. London, 1979.