



La place des arts et de la culture dans la politique étrangère du Canada

**Rapport de recherche préparé
par Rachael Maxwell
pour la
Conférence canadienne des arts**

Introduction

La culture est inextricable de la plupart, sinon de la totalité des aspects de la société. La généralisation, pour ne pas dire la surutilisation, du terme et du concept de culture en ce moment est étonnante – culture d'entreprise, culture des jeunes, culture du café, culture de la rue, culture des jeux vidéo, culture organisationnelle, culture du travail, culture gaie, culture politique, culture mondiale, culture des immigrants, culture virtuelle, pour n'en nommer que quelques-unes. Le fait que le terme culture soit utilisé si naturellement pour désigner des points communs, des significations, des valeurs et des perspectives communes en fait un des termes globaux centraux de notre époque. La cacophonie de la culture se développe et les gouvernements réagissent de diverses façons. Leur réponse, même si elle est variée, peut généralement être attribuée au fait qu'il existe maintenant un échange mondial quotidien constant et sans intermédiaire, « culturel » et autre, entre les citoyens du monde.

Un grand nombre de facteurs facilitent ce nouveau niveau d'échanges. Les frontières traditionnelles entre les pays sont modifiées par la circulation constante des marchandises, des services et des personnes grâce à un système économique dominant. Par conséquent, des questions telles que le réchauffement climatique, le crime international, la sécurité, la démocratie et les droits de la personne sont également en progression, créant un climat international plus complexe avec lequel les gouvernements doivent composer. Les progrès rapides de la technologie et ses faibles coûts assurent des meilleurs niveaux de communication et d'échange d'information au moyen d'Internet, des satellites de diffusion, des réseaux de câble et d'autres dispositifs technologiques.

Les conséquences de ces nouvelles technologies sont doubles : 1) l'accroissement des médias de masse capables de diffuser de l'information sans arrêt et 2) des citoyens en mesure d'utiliser et d'exploiter ces technologies de l'information et de communication afin de créer et de développer des réseaux d'intérêt et de défense. En somme, ces changements équivalent à une « base sans limites », c'est-à-dire des pays qui sont en quelque sorte façonnés, avancés, déterminés dans le monde entier, des cultures qui ne sont plus limitées par les contraintes traditionnelles de temps et d'espace. Les gouvernements doivent maintenant communiquer davantage avec les citoyens, de leur pays et étrangers, pour qu'ils appuient leurs politiques. En termes simples, ils doivent investir pour gagner le cœur et l'esprit des différentes populations.

Il serait ridicule d'ignorer l'effet considérable des attaques terroristes du 11 septembre 2001 sur la façon dont les pays interagissent. Depuis qu'on a déclaré la guerre au terrorisme, la situation ressemble souvent à une guerre entre les cultures; comme une lutte d'idées ou un choc des civilisations. Toutefois, nous devons réfléchir à ces termes pour nous souvenir de leur origine très récente.

L'intellectuel américain Bernard Lewis a été le premier à utiliser la phrase « choc des civilisations » dans un essai de 1990 intitulé *Roots of Muslim Rage*. Trois ans plus tard et pour donner suite aux réactions suscitées par le chercheur Francis Fukuyama et son livre *The End of History and the Last Man*, le scientifique politique Samuel P. Huntington a publié un article intitulé *The Clash of Civilizations*; trois ans après la publication de son article, il a rédigé un livre *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Le principe de base du livre de M. Huntington est le suivant : « les conflits des civilisations

sont la plus grande menace à la paix mondiale, et l'ordre international fondé sur les civilisations est la mesure de protection la plus sûre contre la guerre mondiale¹» (traduction libre). Ensuite, il écrit que, dans un monde composé de « multiples civilisations » :

« les distinctions les plus importantes entre les personnes ne sont ni idéologiques, ni politiques, ni économiques. Elles sont culturelles. Les peuples et les nations essaient de répondre à la question la plus fondamentale que les humains se posent : Qui sommes-nous? Et ils y répondent de façon traditionnelle comme tous les humains y ont répondu, c'est-à-dire en faisant référence aux choses qui ont le plus d'importance pour eux. Les gens se définissent en termes d'ascendance, de religion, de langue, d'histoire, de valeurs, de coutumes et d'institutions. Ils s'identifient à des groupes culturels : tribus, groupes ethniques, collectivités religieuses, nations et, de façon plus large, à des civilisations²» (traduction libre).

N'oublions pas que, souvent, les gens se créent une identité, ou plutôt des identités à l'aide de certains, de nombreux ou de quelques-uns de ces critères. Lisons un extrait du livre *The Culture Struggle* du collègue américain d'Huntington, Michael Parenti :

« Chaque fois que quelqu'un donne des interprétations culturalistes des phénomènes sociaux, nous devons nous méfier. Nous entendons dire que des choses se produisent ou ne se produisent pas dans une société en particulier parce qu'il en est ainsi de sa culture. Par conséquent, la chose qui doit être expliquée – la culture – est en soi perçue comme une explication, un genre de causalité auto-engendrée³ » (traduction libre).

M. Parenti souligne la forme bizarre de raisonnement derrière les explications « culturalistes » ou « civilisationnelles », souvent invoquées dans le discours de la lutte mondiale contre le terrorisme. Plus important encore, il offre aussi une perspective convaincante pour expliquer cela, soit que les « explications [culturelles] tiennent rarement compte des réalités matérielles⁴ » (traduction libre). Le fait que les réactions extrêmes, souvent violentes, contre l'Occident et que les guerres civiles éclatent souvent dans des régions appauvries sur le plan économique ou envahies pour des raisons politiques n'a pas besoin d'être souligné. Le fait que les explications culturelles des conflits sont incomplètes est évident, ce qui ne veut pas dire que la culture est inadéquate, mais simplement que l'utilisation de celle-ci est trompeuse en vertu de l'affirmation relative au « conflit des civilisations ».

Quand il est question de la gestion et de la mise en œuvre d'une politique étrangère, nous sommes témoins d'un changement dynamique. Un volet essentiel de ce changement est l'intérêt renouvelé pour la diplomatie publique; la diplomatie au sens traditionnel, c'est-à-dire que l'interaction des pays entre les fonctionnaires désignés s'ouvre à nouveau sur la dimension publique de la diplomatie. La nouvelle diplomatie est essentiellement une bataille contre les idées des populations étrangères. Les personnes

¹ Samuel P. Huntington. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster Paperbacks, 1996), p. 13.

² *Ibid.*, 21.

³ Michael Parenti. *The Culture Struggle* (Toronto: Publishers Group Canada, 2006), p. 22.

⁴ *Ibid.*, 23.

chargées de la création et de la diffusion d'une représentation culturelle doivent formuler une réponse afin de situer la participation raisonnable, sans laquelle le secteur culturel court le risque de devenir un outil plutôt qu'une *composante* de la politique étrangère. En outre, la réponse des créateurs culturels doit insister sur le fait que la culture représente et lie les gens d'une manière dont ne réussissent pas certaines mesures publiques, c'est-à-dire sur les plans militaires, économiques et politiques.

Qu'est-ce que la diplomatie publique?

« Non seulement semblons-nous être dépourvus de mémoire utile, mais lorsque nos souvenirs sont exacts, ils ont peu ou pas d'effet sur nos actions. C'est comme si, lorsqu'il est question de mesures publiques, notre souhait le plus grand est de généraliser et d'institutionnaliser un syndrome ressemblant à la maladie d'Alzheimer. Entre un tiers et la moitié de la population mondiale travaille à administrer les secteurs public et privé. Même si notre élite est plus importante et instruite que jamais; même si nous nous connaissons et connaissons notre environnement mieux que jamais, nous nions activement l'utilité du savoir public⁵ » (traduction libre).

La diplomatie publique consiste, pour les gouvernements, à entamer le dialogue avec des pays étrangers pour qu'ils aient une opinion favorable d'eux. Si le dialogue est fructueux, la diplomatie publique tentera d'influencer la politique du pays cible afin de tirer parti du programme de diplomatie publique du pays. Hans Tuch indique qu'il s'agit « du processus du gouvernement consistant à communiquer avec les pays étrangers afin de favoriser la compréhension de ses idées et idéaux, de ses institutions et de sa culture, ainsi que de ses objectifs et politiques actuelles⁶ » (traduction libre). La diplomatie publique intervient de différentes façons, essentiellement par les programmes internationaux de diffusion, d'éducation et d'échange culturel.

En comparaison, on décrit la diplomatie traditionnelle comme l'interaction clairement définie entre des diplomates des pays, « l'entretien de relations entre des États souverains au moyen de représentants accrédités⁷ » (traduction libre). On l'a souvent définie comme un système d'élites composé de quelques personnes qui agissent souvent de façon plus symbolique que stratégique dans les affaires étrangères. Affirmer que ces deux formes de diplomatie sont interdépendantes serait une erreur; la diplomatie publique, comme le mentionne Evan Potter, est simplement considérée comme l'« enfant pauvre des diplomates⁸ ». Pour mieux comprendre la différence entre les deux, on dit que la diplomatie traditionnelle intervient entre quelques personnes, alors que la diplomatie publique intervient entre quelques-unes et de nombreuses personnes.

⁵ John Ralston Saul. *The Unconscious Civilization*, (Toronto: House of Anansi Press Inc., 2003), p. 5.

⁶ Tuch cité dans Evan Potter. « Canada and the New Public Diplomacy », 3, [http://www.clingendael.nl/publications/2002/20020700_cli_paper_dip_issue81.pdf] (avril 2007).

⁷ Jan Melissen. « Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy », 4, [http://www.nbiz.nl/publications/2005/20050500_cdsp_paper_diplomacy_2_melissen.pdf] (avril 2007).

⁸ Potter, 1.

Comme l'indique Philip Fiske de Gouveia, le domaine de la diplomatie publique génère beaucoup de termes, notamment « la diplomatie culturelle, les relations culturelles, la puissance douce, les communications politiques, la gestion de la perception, la propagande, le dialogue interculturel, le dialogue des cultures, le dialogue des civilisations, la gestion de crises, la gestion des médias, les relations avec les médias, les affaires publiques, les relations publiques, les communications stratégiques, les communications mondiales, l'influence stratégique, les opérations psychologiques, les opérations d'information et les opérations médiatiques⁹ » (traduction libre).

Comme le présent document vise à situer le rôle de la culture dans la diplomatie publique, on la présente comme étant le terme le plus important; toutefois, certains autres termes sont liés à la diplomatie culturelle. Assurément, on utilisera une grande partie du vocabulaire des médias, car il fait partie de la diplomatie culturelle. La diplomatie publique présente de nombreuses facettes; toutefois, on a allégué que la diplomatie culturelle est la *plus* importante ou, comme l'indique le rapport de 2005 tiré du *Report of the Advisory Committee on Cultural Diplomacy* du Département d'État des États-Unis, elle est la « cheville ouvrière » de la diplomatie publique¹⁰.

À l'instar des relations entre la diplomatie traditionnelle et publique, il est difficile de délimiter les périmètres entre la diplomatie publique et culturelle. John Holden déclare ce qui suit : « Même si la diplomatie publique et culturelle sont des phénomènes distincts, ils ne peuvent être complètement isolés l'un de l'autre¹¹ » (traduction libre). L'ambassadrice américaine, Cynthia P. Schneider, décrit leur codépendance : « La diplomatie publique, c'est les explications qu'un pays donne au monde alors que la diplomatie culturelle, c'est l'utilisation d'expressions créatives, l'échange d'idées et d'information et de personnes pour favoriser la compréhension mutuelle; elle assure une grande partie du contenu de la diplomatie publique¹² » (traduction libre). Étant donné que les diplomates invoquent depuis longtemps la culture dans leurs négociations, dire avec précision à quel moment la diplomatie culturelle est devenue une mesure distincte et précise est difficile; elle a, en quelque sorte, toujours existé. Un échange entre Thomas Jefferson et James Madison, en 1785, témoigne peut-être de la première délimitation de la diplomatie culturelle :

« Vous voyez, je suis enthousiasmé par les arts et je n'en ai pas honte, car le but des arts est de développer le goût de mes concitoyens, de renforcer leur réputation, de leur faire comprendre la notion de respect pour le monde et de les louer¹³ » (traduction libre).

On ne saura jamais si M. Jefferson savait qu'il parlait de ce que nous considérons aujourd'hui comme la diplomatie culturelle; toutefois, plus de 200 ans plus tard, ses

⁹ Philip Fiske de Gouveia et Hester Plumridge. « European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy », 8, [<http://fpc.org.uk/fsblob/657.pdf>] (avril 2007).

¹⁰ Département d'État américain. « Report of the Advisory Committee on Cultural Diplomacy », 1, [<http://www.publicdiplomacywatch.com/091505Cultural-Diplomacy-Report.pdf>] (avril 2007).

¹¹ John Holden. « Cultural Diplomacy », 23, [<http://www.demos.co.uk/files/Cultural%20diplomacy%20-%20web.pdf>] (mai 2007).

¹² Cynthia P. Schneider. « Cultural Diplomacy: Hard to Define, but You'd Know It If You Saw It », *Brown Journal of World Affairs* vol. XIII (automne/hiver 2006) : 191.

¹³ *Ibid.*

explications définissent bien la diplomatie culturelle. Si la diplomatie culturelle est la « cheville ouvrière » de la diplomatie publique, M. Jefferson en révèle les prémisses : la culture peut servir à influencer l'opinion publique étrangère et, par le fait même, à obtenir l'appui à l'égard des politiques étrangères d'un pays.

L'évolution de la diplomatie publique

Il est tentant de voir l'intérêt renouvelé pour la diplomatie publique comme une répétition de l'histoire ou peut-être son « recyclage ». Même si l'histoire peut s'avérer utile pour comprendre les applications potentielles de la diplomatie publique, le contexte actuel des communications de masse et la confusion entre les intérêts nationaux et étrangers n'ont rien à voir avec les empires grec et romain, les cités italiennes et, plus récemment, la guerre froide. Toutefois, des références au passé sont indiquées pour suivre le développement de la diplomatie publique jusqu'à aujourd'hui.

Dans le monde occidental, le développement de l'image d'une nation, qualifié maintenant officiellement d' « image de marque d'un pays », ciblant les pays étrangers comporte des références qui remontent aussi loin qu'à la Grèce et à la Rome antiques. La diffusion de la culture hellénique par Alexandre le Grand et ses successeurs est sans aucun doute l'exemple le plus évident de la diplomatie culturelle dans l'Antiquité. Durant la Renaissance italienne, la cité de Florence utilisait divers mécanismes diplomatiques et semblait bien outillée pour traiter avec les pays étrangers. La politique consistant à accueillir les populations voisines de Milan ou plus éloignées de l'Espagne ou de l'Allemagne indique que les Florentins ont bâti une grande partie de leur identité autour de la culture de leur image à l'étranger. Richard C. Trexler prétend qu'à Florence :

« La diplomatie était aussi complexe au niveau public que l'étaient les négociations entre les diplomates; le réseau d'alliances nationales et à l'étranger et les conflits, et les craintes des Florentins face aux succès de ses alliés allaient tous à l'encontre d'une expression rituelle directe. Soucieuse de l'opinion publique, la commune, en raison de la nature de ses nombreux engagements politiques, était forcée de recourir à des faux-fuyants, en faisant preuve d'hypocrisie calculée dans ses expressions rituelles ou d'ambiguïté artistique¹⁴ » (traduction libre).

Non seulement les Florentins étaient-ils ingénieux dans leur façon de faire de la diplomatie publique, mais les principales cités de la péninsule italienne participaient toutes aux relations diplomatiques en établissant des ambassades dans les pays étrangers qui favorisaient un équilibre global du pouvoir. Les ambassadeurs étaient chargés des négociations entre les pays, communiquant des renseignements importants aux gouvernements de leur pays et résidents et, surtout, protégeant l'honneur et le prestige de la cité qu'ils représentaient. Les Vénitiens en particulier étaient devenus des experts en culture de l'image pour obtenir une opinion favorable de la part des pays étrangers. Durant la deuxième moitié du Moyen-Âge, le service diplomatique vénitien était passé maître dans la distribution de bulletins à ses missions, encourageant la cohérence dans leurs relations extérieures. Toutefois, c'est l'invention de la presse à imprimer qui a renforcé l'importance des communiqués dans le système diplomatique.

En France, au début du 17^e siècle, les personnes chargées de traiter avec les pays étrangers considéraient la diplomatie comme la principale source de pouvoir pour le pays, et les systèmes de construction de nation ont atteint un point culminant sous le règne de Louis XIV¹⁵. En 1648, le traité de Westphalie, signé par le Saint-Empereur

¹⁴ Richard C. Trexler. *Public Life in Renaissance Florence* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1980), p. 285.

¹⁵ Melissen, 2.

romain Ferdinand III, des princes allemands et des représentants de la France, de la Suède, de l'Espagne et de la République de Hollande, consistait en une rencontre entre les premiers diplomates, et de nombreux spécialistes de la diplomatie le considèrent toujours comme le traité ayant marqué le début des relations internationales modernes. Par conséquent, on est autorisé à affirmer que la lutte pour obtenir la faveur des pays étrangers est loin d'être récente.

Les conditions mondiales facilitant une diplomatie publique semblable à celle d'aujourd'hui sont apparues pour la première fois durant la Première Guerre mondiale. Cela était inévitable, car à la suite de la Grande Guerre, l'importance de la coopération internationale est devenue le sujet du jour. Entre les deux guerres, E.H. Carr observe que « le pouvoir sur l'opinion n'était pas moins essentiel à des fins politiques que le pouvoir militaire et économique, et il a toujours été étroitement lié à ceux-ci¹⁶ » (traduction libre) ou plutôt, comme l'a récemment noté Joseph S. Nye, les concepts de « puissance coercitive » et de « puissance douce » sont de plus en plus liés¹⁷.

Pour clarifier ces concepts, dans les relations internationales, on définit la « puissance coercitive » par des tentatives explicites visant à influencer le régime d'un autre pays, le plus souvent au moyen d'opérations militaires, mais ce type de pouvoir est également évident dans des accords commerciaux, les lois internationales et d'autres accords officiels conclus par des pays. La « puissance douce », ce sont les efforts implicites, parfois « secrets » déployés par un pays pour en influencer un autre. Elle tend à se manifester dans les échanges culturels et scolaires et les médias de masse, même si, de nos jours, une confusion croissante entoure le classement des médias dans la catégorie du « puissance douce » ou du « puissance coercitive ». Essentiellement, la différence réside dans la coercition et la persuasion. De nos jours, les diplomates et les ministères des affaires étrangères évaluent la meilleure façon d'exercer la « puissance douce », surtout les pays de moyenne puissance qui n'ont pas le poids économique et militaire des grandes puissances. Cette terminologie du pouvoir n'est qu'un facteur qui explique la résurgence de la diplomatie publique, car le programme général de la diplomatie publique est considéré comme l'exercice du « puissance douce ».

Revenons à l'histoire, on doit signaler un autre événement dans l'évolution de la diplomatie publique : la guerre froide. En fait, 1965 est l'année où la diplomatie publique est entrée dans le vocabulaire d'État officiel lorsque le diplomate américain Edmund Gullion a utilisé cette expression lors d'une allocution au Edward R. Murrow Center à l'école Fletcher de droit et de diplomatie de l'Université Fletcher, à Boston, au Massachusetts. Alors que les États-Unis regorgeaient d'argent après la Seconde Guerre mondiale, l'Europe de l'Ouest était dévastée sur le plan financier et la moitié de l'Europe de l'Est était murée derrière le rideau de fer de la puissance soviétique. Ce contexte a jeté les bases de ce que l'on peut qualifier du plus important et ambitieux programme de diplomatie publique jamais mis en œuvre.

Il s'agissait, à toutes fins utiles, d'un programme de propagande visant à encourager une pensée anticommuniste et à rallier des alliés à la cause. Avec l'aide de la Central Intelligence Agency (CIA) (Agence centrale de renseignement) nouvellement créée, on poursuivait les objectifs en diffusant une « culture anticommuniste » destinée aux pays

¹⁶ Melissen, 2.

¹⁷ *Ibid.*

étrangers et, par conséquent, il s'agissait d'un vaste exercice de diplomatie culturelle. Le gouvernement américain a englouti des sommes importantes dans la campagne de la CIA pour lutter « culturellement » contre le communisme, qui a débouché sur la mise sur pied, en 1950, du Congress for Cultural Freedom (CCF) (congrès pour la liberté de culture) et, trois ans plus tard, sur la création de la United States Information Agency (USIA) (Agence d'information des États-Unis). L'idée du congrès et de la USIA consistait à mettre en vedette un art, essentiellement l'art visuel, la littérature et la musique, directement opposé aux diktats soviétiques pour ce qui est de la définition de l'art. L'art devait représenter la liberté de la vie américaine, c'est-à-dire la liberté de la personne contrairement à l'idéologie collective du communisme.

Essentiellement, le CCF commanditait l'art banni en Union soviétique. Par exemple, en 1954, le CCF a organisé la conférence internationale sur la musique du 20^e siècle qui portait, en grande partie, sur la musique atonale pour la seule et unique raison que ce genre de musique était interdit en URSS. En 1952, le CCF a commandité le festival des chefs-d'œuvre de l'art moderne, qui visait à présenter des œuvres exceptionnelles qui n'auraient pas pu être créées sous des régimes totalitaires tels que le nazisme ou le communisme. L'expressionnisme abstrait était l'art principal en vedette dans cette exposition et d'autres manifestations largement médiatisées durant les années 50. Selon la CIA et le gouvernement américain, l'expressionnisme abstrait était l'antithèse du communisme. Au même moment, l'USIA facilitait de nombreux échanges culturels et universitaires et elle était chargée de l'octroi des bourses Fulbright Scholarships et de la diffusion de l'émission de radio internationale Voice of America (VOA).

L'ambassadrice américaine Cynthia P. Schneider fait remarquer que cela a été un point tournant pour l'instrumentalité de la diplomatie culturelle; en fait, il s'agissait de l' « époque bénie » de la diplomatie culturelle¹⁸. L'Amérique luttait contre la perfection soviétique avec le « jazz, l'expressionnisme et la littérature moderne¹⁹ » (traduction libre). Le gouvernement a financé des musiciens comme Louis Armstrong pour qu'ils fassent des tournées en Union soviétique et dans des pays tels que l'Iran, Iraq, le Nigeria et l'Égypte. En fait, à cette époque, les centres culturels américains florissaient dans les capitales islamiques. M^{me} Schneider croit que si la diplomatie culturelle a donné de si bons résultats durant la guerre froide, c'est parce qu'elle a permis aux critiques de se faire entendre; en réalité, « elle a même autorisé et favorisé la dissidence²⁰ » (traduction libre). Étant donné que les « [artistes], acteurs, musiciens et écrivains de toutes les cultures éveillent la conscience nationale, critiquant souvent la société²¹ » (traduction libre), ils étaient les ambassadeurs les mieux appropriés pour promouvoir la liberté à l'étranger puisqu'ils incarnaient l'idéal des sociétés démocratiques, c'est-à-dire la liberté d'expression.

D'autres pays occidentaux s'engageaient activement dans des programmes de diplomatie culturelle, notamment le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne; mais, ils n'avaient rien de comparable avec la puissance et la présence du programme américain. Le Royaume-Uni avait reconnu la nécessité de la diplomatie culturelle avant même le début officiel de la guerre froide en créant le ministère des relations culturelles au sein de son bureau des affaires étrangères en 1943; le ministère exploitait les

¹⁸ Schneider, 192.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Schneider, 193.

²¹ *Ibid.*

principes de la culture et du développement de la jeunesse. De plus, tout comme les États-Unis utilisaient la culture pour saper l'autorité du parti communiste, l'Union soviétique vantait ses réalisations culturelles de l'époque. Par exemple, en 1959, les Soviétiques ont organisé une importante exposition à New York pour présenter leurs réalisations culturelles et ils envoyaient souvent leur troupe de ballet en tournée autour du monde.

La guerre froide terminée, ce fut en quelque sorte la « fin » de la diplomatie publique. Après la chute du mur de Berlin en 1989, les États-Unis ont fermé plus de 80 de leurs centres culturels dans le monde entier en adoptant la position à courte vue selon laquelle le « rayonnement culturel ne servait plus à rien ²² » (traduction libre). Au moment où l'on a pris cette décision, le Congrès américain décidait de faire des coupures dans les programmes culturels nationaux et internationaux et, en 1999, on a aboli la United States Information Agency (USIA). Un tel manque de vision n'a pas tenu compte des mouvements nationalistes stimulant les conflits religieux et ethniques, notamment dans l'ancienne Yougoslavie durant les années 90 et, de façon générale, dans une grande partie du monde islamiste et de nombreuses régions du continent africain, comme le Sierra Leone et le Rwanda.

L'époque de la guerre froide et la reconnaissance officielle de la diplomatie publique sont assurément des aspects importants pour de nombreuses raisons. Tout d'abord, la révolution des communications qui s'est accélérée jusqu'à maintenant a commencé après la Seconde Guerre mondiale. Elle a permis aux citoyens d'être informés des événements internationaux plus rapidement que jamais auparavant et elle a marqué le début d'une plus grande intrusion des médias dans les affaires publiques. Le fait que les médias soient devenus en quelque sorte un autre joueur dans les affaires internationales signifiait que les gouvernements devaient être plus à l'écoute de l'opinion publique pour qu'elle appuie ses politiques.

À vrai dire, cette réalité n'a fait que s'amplifier. Elle a depuis entraîné un affaiblissement de la légitimité de l'État, car il n'a plus le monopole de l'information. L'État ne jouit plus du prestige du passé, il est menacé par la multitude de sources d'information, d'organismes, d'entreprises, d'associations, d'établissements d'enseignement, etc. qui composent la société civile contemporaine. Par conséquent, les programmes de communications doivent tenir compte de plus d'éléments que durant la guerre froide.

Jan Melissen écrit que, durant la guerre froide, les stratégies de communications internationales utilisaient des méthodes de diplomatie traditionnelle et publique, car « il était de plus en plus difficile de savoir si le premier type de diplomatie pouvait être efficace si l'on ne portait pas suffisamment d'attention au deuxième²³ » (traduction libre). Avec le début des réseaux de communication, on assiste à une vaste participation du public à l'élaboration des politiques. On pourrait affirmer que la première utilisation *officielle* de la diplomatie publique était caractérisée par un petit nombre ou une grande quantité de communications, car on combinait des méthodes traditionnelles et publiques. Les programmes de diplomatie publique et culturelle étaient administrés, financés et sélectionnés par l'État; on copiait les méthodes de la diplomatie traditionnelle; toutefois, les programmes étaient destinés à diverses personnes et ils s'écartaient nettement de la tradition diplomatique.

²² Schneider, 193.

²³ Melissen, 3.

Entre le début et le milieu des années 90, la diplomatie publique a fait constamment l'objet de renouvellement et de réévaluations. Des signes indiquent que cette renaissance de la diplomatie publique se fondait sur des communications multivoques, c'est-à-dire qu'on s'éloignait encore davantage de la diplomatie traditionnelle. Cette coupure allait de pair avec les nombreuses avancées technologiques dans les communications; non seulement les médias ont accru leur rôle d'intermédiaire auprès de l'opinion publique, mais les particuliers et divers acteurs non étatiques jouent également un rôle.

L'ampleur des communications et, par conséquent, de l'échange d'information est impossible à mesurer, car les communications entre les frontières s'effectuent au moyen de réseaux complexes, non pas simplement au moyen d'initiatives des pays. Les gouvernements doivent tenir compte des réseaux, informels et formels, comme jamais auparavant s'ils veulent influencer l'opinion publique; la compréhension du fonctionnement de ces communications de public à public est essentielle et elle doit souligner les stratégies de diplomatie publique. Durant la guerre froide, l'importance moindre des communications de masse constituait un avantage pour la diplomatie publique, facilitant la présentation d'images positives d'un pays, car l'information n'était pas facilement accessible. Maintenant, les pays ne doivent pas simplement présenter une image positive, mais également se concentrer sur l'établissement de relations de compréhension. La diplomatie publique est désormais beaucoup plus complexe, puisque ses programmes doivent être adaptés en fonction des pays destinataires.

La fin symbolique de la guerre froide, consacrée par la chute du mur de Berlin en 1989, est également le moment où l'intellectuel américain Francis Fukuyama a proposé pour la première fois sa « thèse de la fin de l'histoire » dans un essai intitulé *The End of History?* En 1992, son essai est devenu un livre, *The End of History and the Last Man*. La prémisse centrale de l'oeuvre de M. Fukuyama est bien connue : le monde cessera de connaître des conflits idéologiques comme la guerre froide grâce au triomphe d'une démocratie laïque de libre marché. Bien sûr, l'histoire en soi se poursuit; M. Fukuyama voulait simplement dire que la démocratie deviendrait plus dominante avec le temps, réduisant ainsi les conflits idéologiques. Avec une telle pensée, il n'est pas étonnant qu'on ait cessé de faire des efforts dans le domaine de la diplomatie culturelle; toutefois, ce qui est encore plus révélateur, c'est que les relations internationales des États-Unis à l'époque ont été rationalisées afin de faire des gains monétaires et politiques, mais pas pour bâtir une compréhension culturelle et une confiance à long terme.

Nous pouvons sans aucun doute apprendre beaucoup de choses des échecs et réussites de la diplomatie publique américaine, surtout lorsque nous comprenons que les coupures dans les programmes de diplomatie publique et culturelle après la guerre froide n'ont pas du tout aidé les États-Unis. En ce sens, nous devons tirer une leçon de la guerre froide et aller au-delà des relations locales et élaborer des vraies stratégies à long terme. La citation suivante de Walter Laquer est plus éloquente :

« On ne peut pas non plus sérieusement alléguer – comme certains l'ont fait – que ces outils de la politique étrangère américaine ne sont plus nécessaires maintenant que la guerre froide est terminée et que l'Amérique n'est plus aux prises avec des menaces sérieuses... loin de s'apprêter à consacrer un nouvel ordre mondial, le monde est entré dans une période de troubles profonds. Devant ces nouveaux dangers, on doit réexaminer nos anciennes priorités. La diplomatie

culturelle, au sens large, est devenue plus importante, tandis que la diplomatie traditionnelle et le pouvoir militaire... ont peu d'utilité pour composer avec la plupart de ces dangers²⁴ » (traduction libre).

Il s'agit de la leçon la plus importante, peut-être de la seule leçon pertinente, à tirée de la guerre froide.

Pour terminer, on doit faire une observation sur la culture. Depuis la fin de la guerre froide, il y a eu un élargissement considérable de la « culture ». Le concept de culture adopté dans le Plan d'action de Stockholm, en avril 1998, est particulièrement important. Le rapport de la Commission mondiale de la culture et du développement, *Notre diversité créatrice*, et le *Plan d'action sur les politiques culturelles pour le développement*, adopté à Stockholm, utilisaient une définition anthropologique vaste de la culture. Le fait d'utiliser un tel terme rend la « culture » plus inclusive que les définitions plus instrumentales de la culture, car elle est définie comme un mode de vie. Carl-Johan Kleberg commente la définition de Stockholm :

« La culture est une conscience collective que nous partageons avec les autres personnes et cela est courant pour nous. En gros, la culture est ce que nous estimons vrai ou faux, bon ou mauvais, correct ou incorrect. La culture comprend la science ainsi que les préjugés, les arts et la pornographie, la morale des voleurs et des prêtres²⁵ » (traduction libre).

Comme nous l'avons dit dans l'introduction, la cacophonie de la culture s'amplifie. Nous ne croyons plus que la « culture » est *toujours* bonne; à ce titre, nous devons être très prudents lorsque nous sélectionnons des personnes, concevons des programmes, envoyons des groupes en tournée et ainsi de suite pour représenter un pays. Les programmes de diplomatie publique et, plus précisément, les programmes de diplomatie culturelle doivent être beaucoup plus souples qu'auparavant. Selon Holden, nous devons aller plus loin en affirmant que la culture *est* le contexte opérationnel de *toutes* les activités humaines. Il ne s'agit pas d'un ajout, d'un outil ni d'une stratégie; il s'agit de la cessation de notre mode de vie, et la culture doit être le contexte de nos interactions.

La diplomatie publique : la réponse à la mondialisation?

La mondialisation a mis en évidence un niveau d'interconnectivité incroyable. Étant donné que, dans le monde entier, des aspects importants de nos vies deviennent de plus en plus codépendants, nos gouvernements, nos ministères, etc. ne devraient-ils pas accroître leur coopération? Le fait qu'il y ait un si grand chevauchement interministériel ne passe certainement pas inaperçu. En ce sens, la diplomatie publique assure un modèle déterminant pour unir ces efforts, car il s'agit d'une question d'intérêts nationaux et internationaux, de commerce et de développement, d'éducation et de culture, de communication et de technologie. Il n'y a probablement aucune sphère de la vie contemporaine dans laquelle la diplomatie publique ne joue aucun rôle. Est-ce alors la façon moderne de se frayer un chemin dans la mondialisation? Est-ce une réponse au contexte de la mondialisation?

²⁴ Laquer, cité dans Schneider, 193.

²⁵ Carl-Johan Kleberg. « The Concept of Culture in the Stockholm Action Plan and its Consequences for Policy Making », *The International Journal of Cultural Policy* 7 (2000): 50.

Le terme (et le concept) de mondialisation, tout comme celui de culture, est omniprésent et, par conséquent, sujet à être utilisé abusivement et à faire l'objet de trop de théories. John Tomlinson exprime la difficulté de comprendre la mondialisation, indiquant qu'« il s'agit d'un processus compliqué très généralisé, ce qui rend difficile sa compréhension dans son ensemble²⁶» (traduction libre). Essentiellement, la mondialisation est un processus où les changements se produisent rapidement et qui est présent dans l'ensemble des activités sociales; on le remarque surtout dans l'économie, les communications, l'environnement physique et la *culture*. Il comprend la circulation de capitaux, de marchandises, de personnes, de connaissances, d'information, d'idées, de modes, de croyances et ainsi de suite au moyen de réseaux internationaux. Chacun de ces éléments peut interagir avec les autres et les transformer, et il y parvient. Comme il ne s'agit pas d'une discussion sur la mondialisation, par souci de simplicité, nous examinerons trois formes de mondialisation dans leur sens général : la mondialisation économique, la mondialisation politique et la mondialisation culturelle.

La mondialisation économique est, en grande partie, le résultat des progrès rapides dans le domaine de la technologie, du commerce, des investissements à l'étranger et du commerce international. Les principaux acteurs sont habituellement les entreprises, les investisseurs, les banques, les industries de services privés ainsi que les organisations d'État et internationales. Cette forme actuelle du capitalisme pose un dilemme entre l'efficacité et la justice. L'efficacité accroît la richesse des personnes concernées grâce à la fusion et à la consolidation rapides, et elle relègue la justice au second plan. C'est pourquoi la mondialisation économique est devenue une cause inquiétante d'inégalité entre les pays et au sein de ceux-ci. Qui plus est, le fait que les pays soient essentiellement préoccupés par la compétitivité mondiale limite leur capacité à résoudre ce problème adéquatement.

La mondialisation politique est caractérisée par la prépondérance de l'Occident, essentiellement des États-Unis, et de ses institutions politiques. De plus, elle a tendance à être soutenue par un vaste éventail d'organisations internationales et régionales, et de réseaux transgouvernementaux, par exemple les Nations Unies et la Cour pénale internationale. Elle est également caractérisée par des institutions privées qui ne sont ni gouvernementales ni purement nationales, par exemple, Médecins Sans Frontières ou Amnistie Internationale.

La mondialisation culturelle découle, en grande partie, de la révolution technologique et, par conséquent, de la mondialisation économique; ensemble, elles favorisent la circulation des biens culturels et elles *donnent* l'impression d'un contact interculturel. Comme avec la mondialisation économique, il y a des résultats opposés : d'un côté, nous remarquons l'uniformisation (souvent appelée « américanisation ») et de l'autre, la diversité. La première est évidente lorsqu'on fait référence à la culture « asiatique », à la culture « européenne », à la culture « musulmane » et lorsqu'on divise le monde selon des lignes de « civilisations », comme le fait M. Huntington. La diversité peut découler de la renaissance des cultures et des langues locales, ainsi que des attaques généralisées contre la culture occidentale (habituellement). Les politiques multiculturelles, les politiques identitaires et des mouvements similaires renforcent la

²⁶ John Tomilson. « *Resituating Culture* », 21, [http://www.youth-knowledge.net/system/galleries/download/research_reports/2004_resituating_culture_co_epub.pdf] (avril 2007).

Conférence canadienne des arts

diversité.

Modèles internationaux de diplomatie publique

La France

La France possède un important réseau diplomatique et une longue tradition en matière de relations culturelles et de diffusion internationale. Une enquête réalisée par Joseph Nye en 2004 révèle que la France est le pays dont les dépenses par habitant au chapitre des relations culturelles internationales sont les plus élevées au monde; en 2005, le budget du ministère des Affaires étrangères s'élevait à 4,4 milliards d'euros. En plus de sa forte présence dans le monde entier, la France joue un rôle déterminant au sein de l'Europe en favorisant les échanges culturels internationaux et la collaboration internationale.

Le soutien à la radiodiffusion internationale est une priorité du gouvernement. Radio France Internationale diffuse ses émissions dans 20 langues partout dans le monde, elle compte 45 millions d'auditeurs et 811 employés; elle reçoit plus de la moitié de son budget du ministère des Affaires étrangères²⁷. Après les programmes en français, ceux en arabe occupent le plus long temps d'antenne et ils sont considérés comme les plus importants sur le plan stratégique. Le gouvernement subventionne aussi la chaîne internationale TV5, qui est maintenant devenue le troisième réseau à satellite en importance au monde²⁸.

Outre ses 650 ambassades, consulats et représentations diplomatiques dans le monde entier, en 2003, la France comptait également 166 instituts et centres culturels employant 1 215 personnes à temps plein à l'étranger. Les instituts français sont des centres linguistiques et culturels à l'étranger financés par le gouvernement. Les instituts français et les centres culturels sont particulièrement présents en Afrique. Au Sénégal, à Madagascar, au Tchad et en Namibie²⁹ la présence de la culture française est très forte.

Le gouvernement français assure aussi une aide financière aux Alliances françaises, un réseau de centres se consacrant à la diffusion de la langue et de la culture françaises au-delà des frontières de la France. On compte environ 800 Alliances dans plus de 130 pays qui touchent quelque 400 000 personnes et c'est en Amérique du Sud³⁰ qu'on en trouve la plus forte concentration. Les Alliances sont des organismes indépendants, sans but lucratif, qui tirent leurs revenus des droits d'inscription aux cours. Le centre situé à Paris, un des plus importants, est autonome financièrement à 95 p. 100, son budget de fonctionnement annuel s'élève à 13 millions d'euros et près de 13 000 étudiants le fréquentent chaque année³¹. Les étudiants américains, chinois, japonais, espagnols, brésiliens, italiens, polonais et allemands sont les plus nombreux à étudier au centre.

Le réseau français des relations culturelles a fait l'objet de critiques, notamment en 2004, à la suite d'une inspection du ministère des Affaires étrangères qui a révélé que le réseau était trop coûteux et qu'il comptait trop d'employés. On a fait des

²⁷ Fiske de Gouveia et Plumridge, 36.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

recommandations en vue de rationaliser le nombre d'instituts et d'Alliances, et d'accroître la coopération avec les organismes internationaux dans les pays développés.

La Grande-Bretagne

Compte tenu de son passé colonial, la Grande-Bretagne a toujours été active dans le domaine de la diplomatie publique et ses dépenses à cet égard sont presque égales à celles des États-Unis. Depuis 2002, le Royaume-Uni s'efforce de créer une stratégie plus cohérente en matière de diplomatie publique. Le British Council (le conseil britannique) est le principal organisme national chargé de la culture et de l'enseignement, et il est également responsable de promouvoir la langue et la culture anglaises à l'étranger, et les échanges. Il essaie d'éviter d'empiéter sur les efforts diplomatiques anglais en se concentrant uniquement sur la culture dans ses relations externes. Le succès du British Council est évident lorsqu'on sait qu'il fait la promotion de l'anglais, des arts britanniques, de l'éducation, de la science et de la bonne gouvernance dans 110 pays³². Le British Council a récemment élaboré un programme complet de diplomatie publique, *Strategy 2010: Making a World of Difference*, qui vise à améliorer la perception du Royaume-Uni à l'étranger, favorisant une compréhension mutuelle entre le Royaume-Uni et les populations étrangères, et établissant des liens plus solides entre les pays. En renforçant son noyau culturel, *Strategy 2010* met l'accent sur son rôle d'autorité internationale en matière de culture et il permet de « laisser libre cours à la créativité et au potentiel de ses habitants³³ » (traduction libre).

Le conseil reçoit des fonds considérables du Foreign and Commonwealth Office (FCO) (ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth), l'autre organisme responsable de la diplomatie publique. Le FCO compte un groupe désigné chargé de la diplomatie publique qui s'occupe des aspects non culturels de la diplomatie publique, par exemple des changements climatiques, et de la promotion de la démocratie et des affaires britanniques³⁴. Il gère un fonds désigné pour la diplomatie publique, le Public Diplomacy Fund (PDF) destiné aux missions diplomatiques qui veulent financer des projets dans leur région. Les projets doivent concorder avec les priorités stratégiques internationales du Royaume-Uni. La diplomatie publique britannique cible un certain nombre de pays prioritaires dans différentes catégories : les pays développés tels que les États-Unis, le Japon, la France et l'Allemagne; les pays en transition comme la Chine, le Brésil, l'Inde et la Russie, et enfin les principaux pays islamiques.

De plus, le FCO administre également des bourses d'études et de recherche destinées aux universitaires étrangers « qui ont le potentiel de devenir les leaders de demain, des façonneurs d'opinions et des décideurs afin qu'ils étudient au Royaume-Uni³⁵ » (traduction libre). Le Commonwealth Scholarship and Fellowship Plan (CSFP) (le régime de bourses d'études et de recherche du Commonwealth) est innovateur dans le domaine des échanges, soutenant des étudiants étrangers des pays du Commonwealth.

³² Fiske de Gouveia et Plumridge, 55.

³³ British Council. « About Us », [<http://www.britishcouncil.org/home-about-us-strategy-2010.htm>] (juin 2007).

³⁴ British Council. « Strategy 2010 », [<http://www.britishcouncil.org/home-about-us-strategy-2010.htm>] (juin 2007).

³⁵ Foreign and Commonwealth Office. « Scholarships and Fellowships », [<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1091891937240>] (juin 2007).

Le CSFP existe depuis 1959 et plus de 25 000 citoyens des pays du Commonwealth en ont profité³⁶. Le CSFP est administré par tous les pays du Commonwealth, y compris le Canada, et il s'agit probablement du plus important programme d'échange international.

Pour ce qui est de la radiodiffusion internationale, le BBC World Service est sans doute le radiodiffuseur international le plus connu et écouté. Le nombre d'auditeurs dans le monde entier atteint les 150 millions, dont la moitié se trouvent en Afrique et au Moyen-Orient³⁷. BBC World Service diffuse dans 43 langues sur ondes décamétriques, sur Internet et sur la bande FM dans quelque 130 métropoles. Comptant plus de 2 200 employés, le World Service est, en grande partie, financé par une aide sous forme de dons du FCO, à qui il rend compte.

L'Allemagne

En Allemagne, la diplomatie publique relève d'un certain nombre d'institutions souvent financées, mais indépendantes de l'État. M^{me} Plumridge note que l'Allemagne « souligne l'importance des contributions des différents secteurs de la politique, de la culture, des médias et, en particulier des entreprises, dans les initiatives de diplomatie publique³⁸ » (traduction libre).

Néanmoins, la diplomatie publique allemande est très avancée et elle compte un certain nombre d'organismes très en vue et bien financés, dont le Goethe Institute, qui est probablement le plus important. Créé en 1925 sous le nom de *Deutsche Akademie*, le Goethe Institute est maintenant présent dans 120 pays où il fait la promotion de la langue et de la culture allemandes³⁹. Les autres instituts allemands importants qui s'occupent de diplomatie publique comprennent l'Institute for Foreign Relations (l'institut des relations extérieures), qui est chargé des tournées des artistes allemands à l'étranger et qui administre une bibliothèque où la politique culturelle étrangère et les relations culturelles sont à l'honneur; le German Academic Exchange Service (le service d'échanges allemand); la fondation Alexander Von Humboldt; l'Educational Exchange Service (le service d'échanges); le Central Office for Foreign Education (le bureau central des étudiants étrangers) et la German Research Foundation (la fondation de recherche allemande). En 2004, par l'entremise du service d'échanges allemand, le gouvernement a investi 35 millions d'euros dans la promotion de la langue et de la culture allemandes dans le monde entier, 56 millions d'euros dans des bourses destinées aux étudiants étrangers qui viennent étudier en Allemagne et 37 millions d'euros dans les échanges avec des pays en développement⁴⁰.

Tout comme la France, l'Allemagne est également un chef de file dans le développement des programmes d'échange en Europe. Outre les messages de diplomatie publique traditionnels, M^{me} Plumridge fait remarquer que l'Allemagne est encline à « souligner son rôle à titre d'acteur européen important et de promoteur enthousiaste d'une plus grande intégration au sein de l'Union européenne »⁴¹ (traduction

³⁶ Commonwealth Scholarship and Fellowship Program. « Home », [<http://www.csfp-online.org/>] (juin 2007).

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Fiske de Gouveia et Plumridge, 38.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

libre). Par exemple, la Federal Culture Foundation (la fondation fédérale de la culture) a concentré presque tous ses travaux dans les régions de l'Europe centrale et de l'Est. Son désir d'être un leader dans l'Union européenne est également accentué par le fait qu'un peu moins de la moitié des Goethe Institutes sont situés à l'intérieur des frontières de l'Union européenne⁴².

La fermeture récente du Goethe Institute à Toronto a inquiété les personnes qui surveillent attentivement les efforts déployés dans le domaine de la diplomatie publique. Rolf Stehle du Goethe Institute à Beyrouth fait remarquer que l'Institut est à créer davantage de possibilités d'échanges, en particulier avec les pays arabes⁴³. Par exemple, l'Institut a récemment mis sur pied le « Western-Eastern Divan », un programme d'échange pour les écrivains qui permet aux écrivains arabes de venir travailler en Allemagne avec des écrivains allemands et vice-versa. M. Stehle déclare ce qui suit : « [cela] a favorisé non seulement la littérature, mais aussi les rencontres quotidiennes⁴⁴ » (traduction libre). Les efforts en vue d'élaborer davantage de programmes de diplomatie publique dans les pays arabes ne sont pas limités à l'Allemagne; ils sont également une priorité pour la plupart des pays occidentaux.

Le programme allemand de diffusion internationale reçoit toute l'attention voulue de la part de la diplomatie publique. Deutsche Welle est un leader de même qu'un radiodiffuseur international : on estime à 140 millions le nombre de ses auditeurs dans le monde entier. La station, qui diffuse ses émissions dans 29 langues, dispose d'un site Web très élaboré et accessible dans 30 langues, et elle compte 1 635 employés⁴⁵. En 2005, en réponse à la nécessité croissante de dialoguer avec le monde arabe, la station a également lancé un téléjournal en arabe.

L'Italie

Outre son programme de diplomatie publique bien élaboré, l'Italie participe à une diplomatie qu'on peut qualifier de « diasporique », qu'il est important d'illustrer. Les principaux efforts de cette diplomatie « diasporique » ciblent les États-Unis et, dans une moindre mesure, le Canada, avec des citoyens d'origine italienne, mais on priorise aussi des pays européens qui accueillent des communautés d'Italiens expatriés. Dans un discours prononcé en février 2005, le ministre des Affaires étrangères a mentionné que la promotion de la langue italienne était l'une des priorités absolues de son ministère et il a parlé d'un futur projet visant à relancer l'identité linguistique et culturelle italienne⁴⁶. La protection linguistique figure en tête de la liste des priorités en Europe en réponse à l'hégémonie croissante de l'anglais et du français.

En plus de son réseau d'ambassades, l'Italie compte 85 instituts culturels, cogérés par le ministère des Affaires étrangères, ainsi qu'un réseau culturel, la société Dante Alighieri, qui fait la promotion de la langue et de la culture italiennes à l'étranger par l'entremise de centres autonomes qui possèdent leurs propres structures

⁴² *Ibid.*, 39.

⁴³ Bernhard Hillenkamp traduit par Aingel Flanagan. *An Interview with Rolf Stehle: « We Are Not in the Business of Importing Culture »*, [\[http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/c-310/nr-282/i.html\]](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/c-310/nr-282/i.html) (juin 2007).

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Fiske de Gouveai et Plumridge, 39.

⁴⁶ *Ibid.* 42.

et programmes. On trouve de tels centres un peu partout en Amérique du Nord et du Sud, en Europe, en Australie, ainsi qu'un à Hong Kong. L'Italie a été l'un des premiers pays qui a participé à la création d'un espace européen de l'enseignement supérieur. En 1984, le ministère de l'Éducation a mis sur pied le CIMEA, un centre d'information visant à promouvoir la mobilité des universitaires. Les bourses du gouvernement sont administrées à l'étranger par les ambassades et les instituts culturels, et par le ministère de l'Éducation en Italie.

En Italie, on a commencé la radiodiffusion internationale dans les années 30. La RAI a lancé un service en anglais et en italien en Amérique du Nord, puis elle a étendu sa diffusion à l'Amérique du Sud avec des services en portugais et en espagnol. Le développement de son réseau dans les années 70 est à l'origine du service actuellement offert dans le monde entier, avec des nouveaux programmes dans 25 langues et de nombreux canaux de télévision intercontinentaux⁴⁷.

L'Espagne

Depuis les années 70, l'Espagne se bat farouchement pour rejeter l'isolationnisme et accroître son rôle sur la scène internationale. Le vaste réseau de langue espagnole offre de nombreuses possibilités pour les programmes de diplomatie publique. C'est pourquoi, en 1991, le gouvernement a créé l'Institut Cervantes pour promouvoir la langue et la culture. L'institut compte des bureaux dans près de 50 pays, y compris au Japon et en Chine.

La State Cooperation for Overseas Cultural Action (l'initiative de coopération pour les activités culturelles à l'étranger) s'occupe également de diplomatie publique et elle se concentre surtout sur l'organisation d'expositions internationales. La fondation Carolina et le ministère des Affaires étrangères administrent la coopération et les échanges, particulièrement avec les pays d'Amérique du Sud et des Caraïbes. Les relations avec le monde arabe sont également une priorité de la diplomatie publique espagnole⁴⁸.

L'Union européenne

Même si dans le passé, l'Union européenne était réticente à créer une stratégie unifiée de diplomatie publique, le Partenariat euro-méditerranéen, conclu en 1995, a accentué la nécessité de formuler une stratégie adéquate. Ce qu'on appelle le Processus de Barcelone, le Partenariat euro-méditerranéen, a réuni 25 pays membres de l'Union européenne, 3 pays candidats à l'entrée dans l'Union et 10 pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, la Jordanie, le Liban, l'Algérie, l'Égypte, Israël, le Maroc, la Syrie, la Tunisie, la Turquie et l'Autorité palestinienne. Le Partenariat visait trois objectifs principaux : 1) définir un espace commun de paix et de stabilité et de sécurité; 2) construire une zone de prospérité partagée débouchant par la suite sur une zone de libre-échange et 3) favoriser la compréhension culturelle grâce aux échanges entre les sociétés civiles.

À la lumière du Partenariat euro-méditerranéen, un groupe de réflexion londonien, le Foreign Policy Center (FPC) (le centre des politiques étrangères), a publié un document intitulé *European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy*. La publication

⁴⁷ *Ibid.*, 43.

⁴⁸ Fiske de Gouveai et Plumridge, 53.

du document marquait le dixième anniversaire du Processus de Barcelone et reconnaissait l'importance du Partenariat pour « l'établissement de liens économiques et culturels entre les pays » (traduction libre). Le fait que le Partenariat ait connu autant de succès dans le domaine du « développement social, culturel et humain » a donné à penser au groupe de réflexion que les relations public-public étaient importantes et, par conséquent, qu'un repositionnement des efforts dans le domaine de la diplomatie publique était nécessaire. Le FPC a noté que l'Union européenne est demeurée longtemps passive dans le secteur de la diplomatie publique, et les pays membres ont toujours cherché à entretenir des relations bilatérales avec les pays étrangers, particulièrement avec la Chine qui semble avoir de sérieux doutes en ce qui concerne le processus décisionnel de l'Union européenne. Le document du FPC révèle qu'une meilleure diplomatie publique réglerait de tels problèmes, favorisant une meilleure compréhension du fonctionnement global de l'Union européenne dans le reste du monde.

Il ne fait aucun doute que l'Union européenne possède un immense potentiel en matière de diplomatie publique grâce au regroupement de ses pays membres. L'Union européenne compte plus de 450 millions d'habitants; elle contribue pour 40 p. 100 au budget de fonctionnement des Nations Unies et elle représente 25 p. 100 du produit intérieur brut mondial⁴⁹. Le rapport du FPC indique que les efforts dans le domaine de la diplomatie publique de l'Union européenne sont décousus et que la situation ne changera pas, à moins que les propres initiatives de diplomatie publique des pays membres ne soient coordonnées à un niveau supérieur. Si ces efforts portent fruit, les principaux acteurs seront le Conseil européen, le Parlement et la Commission, qui donneront l'exemple. Mais, le débat s'enlise toujours sur la façon de créer une stratégie globale.

Quoi qu'il en soit, l'Union européenne a montré qu'elle dispose d'un programme d'échange qui connaît beaucoup de succès, le programme ERASMUS qui encourage la coopération transnationale entre les universités et la mobilité des étudiants universitaires. Les activités du programme comprennent des échanges d'étudiants et de professeurs, des programmes d'études conjoints, des cours de langue et l'élaboration conjointe de programmes d'études. Depuis sa création en 1987, le nombre d'universités participantes a augmenté : on en compte plus de 2 000 situées dans une trentaine de pays. La Commission européenne est chargée de la mise en œuvre du programme ERASMUS.

Les États-Unis

Des déclarations informelles de Thomas Jefferson à la guerre froide en passant par des débuts incertains lors de la Première Guerre mondiale, les États-Unis ont connu des difficultés, mais ils se heurtent probablement à son plus grand obstacle : réaliser sa plus importante campagne de diplomatie publique. Le Congressional Research Service (CRS) (le service de recherche du Congrès) a écrit qu'entre 1999 et 2005, plus de 30 rapports exigeant une nouvelle diplomatie publique américaine avaient été publiés⁵⁰. Les rapports coïncident avec deux événements qui ont influencé la diplomatie publique : 1) la fermeture de la United States Information Agency (USIA) (l'Agence d'information

⁴⁹ *Ibid.*, viii.

⁵⁰ Susan B. Epstein. « U.S. Public Diplomacy: Background and the 9/11 Recommendations », 5, [<http://www.fas.org/sqp/crs/misc/RL32607.pdf>] (avril 2007).

des États-Unis) et 2) les attaques du 11 septembre 2001. La fermeture de l'USIA a assurément été un coup dur pour la diplomatie publique américaine, mais les attaques du 11 septembre 2001 ont eu pour effet d'accélérer la publication des rapports, car, dans le monde entier, la réputation des États-Unis a été mise à mal, d'où la nécessité de redorer leur image.

Comprendre la diplomatie publique américaine exige de saisir les liens historiques étroits entre la guerre et les vastes programmes d'information du gouvernement américain à l'étranger mis en œuvre par des organismes créés à cette fin : le Committee on Public Information (CPI, 1917-1919) (le comité sur l'information publique) durant la Première Guerre mondiale; l'Office of War Information (OWI, 1942-1945) (le bureau de l'information sur la guerre) durant la Seconde Guerre mondiale; l'USIA (1953-1999) durant la guerre froide et maintenant avec la lutte mondiale contre le terrorisme, la Global Cultural Initiative (l'initiative culturelle mondiale) (annoncée en 2006). Le fait que les États-Unis participent continuellement à presque tous les grands événements mondiaux exige que nous « racontions leur histoire » sous d'autres angles que les angles du secteur militaire ou économique.

Traditionnellement, l'objectif avoué des programmes d'information du gouvernement américain était de dire la « vérité » sur les États-Unis et leur politique étrangère, souvent pour contrer les « mensonges » et la « désinformation » de leurs adversaires, le plus souvent en temps de guerre ou de crise, ce qui a donné lieu aux allégations selon lesquelles la diplomatie publique américaine est essentiellement un programme de propagande. Des représentants qui oeuvrent dans le domaine de la diplomatie publique n'ont pas contesté cet argument :

« Je ne suis pas particulièrement préoccupé par le fait de savoir si la poudre noire ou la propagande a profité ou nuit à l'humanité. Je souligne simplement, à ce stade-ci, que la propagande à grande échelle est incontournable. Nous, les Américains, devons la connaître et l'utiliser habilement, défensivement ou offensivement, ou nous serons aussi archaïques que le chevalier cuirassé qui a refusé de prendre au sérieux la poudre noire il y a 500 ans⁵¹ » (traduction libre).

Voilà les propos de George V. Allen tenus en 1949, alors qu'il était secrétaire du State for Public Affairs, puis directeur de la USIA de 1957 à 1960. On n'a pas cessé d'assimiler la diplomatie publique à la propagande depuis lors, comme en témoigne la déclaration suivante de l'ancien ambassadeur américain Richard Holbrooke en 2001 :

« Appelez cela diplomatie publique, affaires publiques ou guerre psychologique ou – si vous voulez vraiment être francs – propagande. Mais quel que soit le terme employé, définir en quoi consiste vraiment cette lutte [contre le terrorisme] pour le milliard de Musulmans du monde entier sera décisif et aura une importance historique⁵² » (traduction libre).

À ce titre, on peut considérer une grande partie de la diplomatie publique américaine comme étant du contrôle de l'information. Cela ne permet pas de connaître le montant

⁵¹ John Brown. « The Purposes and Cross-Purposes of American Public Diplomacy », [http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2002_07-09/brown_pubdipl/brown_pubdipl.html] (juin 2007).

⁵² *Ibid.*

exact que l'Amérique consacre à la diplomatie publique, car il est difficile d'établir la limite entre ce qui constitue de la diplomatie publique et ce qui n'en constitue pas, d'autant plus que le secteur public joue un grand rôle.

Jusqu'à tout récemment, le gouvernement américain, malgré de nombreux rapports visant à remanier ses méthodes diplomatiques, avait beaucoup de mal à reformuler une stratégie. En réalité, comme l'indiquait le *Report of the Advisory Committee on Cultural Diplomacy* en 2005 :

« [ce] qui reste, c'est un regroupement de programmes, administrés en grande partie par le Bureau of Education and Cultural Affairs (ECA) (bureau de l'éducation et des affaires culturelles) au Department of State (Département d'État), avec un budget et un personnel réduit, un recul de la position dans la hiérarchie des valeurs diplomatiques et une vision de la diplomatie culturelle inadaptée aux idéaux américains et aux objectifs de la politique étrangère⁵³ » (traduction libre).

Le Département d'État, avec lequel la USIA a été fusionnée il y a près de dix ans après l'effondrement de l'Union soviétique, prend des mesures pour accroître ses services de renseignements dans le monde musulman dans le cadre de ses efforts pour lutter contre le terrorisme. En 2005, le Département d'État a nommé Karen Hughes au poste de secrétaire adjointe et il lui a confié la responsabilité d'élaborer une nouvelle approche pour la diplomatie publique américaine au Moyen-Orient; peu de temps après, Dina Powell est devenue l'assistante de M^{me} Hughes afin de l'aider à établir des stratégies. Les efforts en vue de remanier les méthodes étaient limités au départ; le « nouveau » grand programme consistait en des activités d'action directe avec les médias, qui facilitaient les entrevues entre la presse musulmane et les représentants américains, comme Condoleeza Rice⁵⁴. Six ans et trente rapports plus tard, le Département d'État a annoncé, en septembre 2006, sa Global Cultural Initiative (GCI) (initiative culturelle mondiale), « pour améliorer et accroître, dans le monde entier, les efforts des États-Unis en matière de diplomatie culturelle⁵⁵ » (traduction libre).

Emboîtant le pas au *Report of the Advisory Committee on Cultural Diplomacy* de 2005, qui indique que la diplomatie culturelle est la « cheville ouvrière » de la diplomatie publique, l'initiative culturelle mondiale vise à étendre les relations culturelles grâce à des partenariats avec le John F. Kennedy Center for Performing Arts (le centre des arts de la scène John F. Kennedy), l'American Film Institute (l'institut américain du film), le President's Committee on the Arts and Humanities (le comité du président sur les arts et les sciences humaines) et l'Institute for Museum and Library Services⁵⁶ (l'institut des services aux musées et aux bibliothèques). Le Département d'État indique qu'il s'agit de la première initiative où les secteurs public et privé s'associent pour collaborer dans le domaine de la diplomatie culturelle. L'initiative culturelle mondiale a proposé une série de projets visant les objectifs suivants :

⁵³ DOS. « Global Cultural Initiative », [<http://www.state.gov/r/pa/scp/2006/72972.htm>] (juin 2007).

⁵⁴ Robi Wright et Al Kamen. « U.S. Outreach to Islamic World Gets Slow Start, Minus Leaders », [<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A61213-2005Apr17.html>] (juin 2007).

⁵⁵ DOS.

⁵⁶ *Ibid.*

Conférence canadienne des arts

- Connecter le public des pays étrangers avec les artistes et formes d'art américains;
- Partager l'expertise américaine en gestion des arts et en représentations.
- Sensibiliser les jeunes et les adultes des États-Unis et des pays étrangers aux arts et à la culture des autres pays⁵⁷.

Pour ce qui est de la radiodiffusion internationale, Voice of America (VOA) existe depuis 1942. Aujourd'hui, elle diffuse, chaque semaine, plus de « 1 000 heures de nouvelles, d'informations et d'émissions éducatives et culturelles⁵⁸ » (traduction libre), et on estime son auditoire à 115 millions de personnes⁵⁹. VOA diffuse ses émissions dans 45 langues et compte plus de 1 100 employés⁶⁰. Comme l'indiquait VOA, en 2006, son budget de fonctionnement s'élève à environ 166 millions de dollars américains.

Les autres services comprennent WORLDNET Television and Film Service, l'Office of Cuba Broadcasting (Radio et TV Marti), Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), Radio Free Asia (RFA) et Radio Sawa, la station en langue arabe qui n'existe que depuis 2002. L'International Broadcasting Bureau (IBB) (le bureau international de la radiodiffusion), qui est régi par le Broadcasting Board of Governors (BBG) (le conseil des gouverneurs chargé de la radiodiffusion), administre tous les programmes mentionnés ci-dessus; tous les membres du BBG sont nommés par le président et leur candidature est approuvée par le Sénat, à l'exception du secrétaire d'État. Depuis 1991, le BBG est un organisme fédéral indépendant; par conséquent, ses employés ne sont pas considérés comme des fonctionnaires.

Le gouvernement des États-Unis n'a commencé à offrir des programmes d'échange qu'à la fin des années 30, lorsque des programmes ont été mis en œuvre avec l'Amérique latine dans le cadre de la politique « Good Neighbor » (bon voisinage) de Roosevelt et pour neutraliser l'influence nazie et fasciste dans la région. En 1938, on a créé la division des relations culturelles du Département d'État pour gérer ces programmes, qui, en quelques années, ont été étendus à d'autres régions géographiques. Après la Seconde Guerre mondiale, la Fulbright Act (1946) et la Smith-Mundt Act (1948) ont jeté les bases d'un vaste programme mondial d'échange financé par le gouvernement américain. Depuis la création du programme Fulbright, plus de 300 000 étudiants de plus de 180 pays y ont participé⁶¹. Malheureusement, la difficulté pour les étudiants étrangers à obtenir des visas pour étudier aux États-Unis nuit aux programmes d'échange, réduisant considérablement le nombre de participants.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Voice of America. « About VOA/Fast Facts », [<http://www.voanews.com/english/about/FastFacts.cfm>] (juin 2007).

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ <http://exchanges.state.gov/education/fulbright/ffsb/>

La diplomatie publique au Canada

La politique étrangère du Canada est à un carrefour important : elle est confrontée au défi consistant à trouver de nouvelles façons de se rapprocher des publics étrangers et de communiquer avec eux, à étendre ses politiques étrangères actuelles et à en élaborer de nouvelles. Aussi, elle connaît les mêmes difficultés de communication avec le public canadien. Les seules forces militaires, économiques ou politiques ne pourront pas régler les nombreux problèmes auxquels elle se heurte, peu importe le degré de multiculturalisme ou de multilatéralité de son approche. La diplomatie publique doit jouer un rôle important : il s'agit d'une ressource, et elle n'est pas le seul apanage des diplomates et des ministères des affaires étrangères. On doit encourager une coopération à plusieurs niveaux entre les institutions, les organismes, le gouvernement et les particuliers à l'échelle nationale, de même que des échanges transnationaux plus transparents entre les homologues étrangers.

Dans les pages qui suivent, nous allons examiner comment trouver un équilibre dans la politique étrangère du Canada entre la culture et la politique, et entre les intérêts nationaux et internationaux. Les créateurs et travailleurs culturels sont invités à comprendre l'immensité de la tâche qui nous attend et on espère ainsi qu'ils pourront mieux comprendre la situation et défendre le rôle de la culture. Compte tenu de la réputation internationale du Canada en tant qu'artisan des politiques multilatérales « souples », il est important d'évaluer dans quelle mesure le Canada a resitué son programme de diplomatie publique.

Cette année, le Canada aurait avantage à réévaluer les « piliers » de sa politique étrangère. L'année 2007 marque le 50^e anniversaire de la remise du prix Nobel de la paix à Lester B. Pearson et le 95^e anniversaire de la bataille de la crête de Vimy. Ces deux événements sont incarnés dans la politique étrangère du Canada, car les valeurs et les principes qu'ils représentent sont devenus des pierres angulaires de l'image du Canada à l'étranger. Mais, aujourd'hui, la mission canadienne en Afghanistan fait l'objet de critiques croissantes :

« La guerre dans le Sud de l'Afghanistan est de plus en plus une guerre de promesses et de perceptions. Pour reprendre le contrôle dans le Sud de l'Afghanistan, la communauté internationale doit combler les besoins de la population qui habite dans la région en élaborant une stratégie locale qui tient compte de ses problèmes de pauvreté et de déplacement. On doit se doter d'une stratégie axée sur le cœur et l'esprit qui permettra, en pratique, de conquérir le cœur et l'esprit du peuple afghan⁶² » (traduction libre).

Toutefois, l'événement le plus récent dans le cadre du repositionnement de la diplomatie publique a été l'annonce, en septembre 2006, du gouvernement fédéral actuel d'entreprendre des coupures dans les dépenses fédérales totalisant plus d'un milliard de dollars. Comme l'indique la Conférence canadienne des arts, cette mesure s'est traduite par une réduction de près de 12 millions de dollars des fonds consacrés à la diplomatie publique au sein du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), « un Programme de diplomatie publique du ministère des Affaires étrangères, qui finançait les activités internationales des organismes des domaines universitaires et

⁶² http://www.senliscouncil.net/documents/HM_c1

culturels⁶³ ». En plus de toucher le secteur des arts et de la culture, la réduction de budget a également entraîné une compression de 4,63 millions de dollars au financement du Programme d'aide aux musées du ministère du Patrimoine canadien⁶⁴.

Il est primordial de comprendre le lien entre ces compressions. La représentation de la culture à l'étranger ne peut être forte que dans la mesure où la culture canadienne l'est au pays. En outre, même si les récentes réductions dans les dépenses sont très décevantes, surtout à la lumière du fait qu'on a annoncé un surplus budgétaire de 13,2 milliards de dollars⁶⁵, nous devons comprendre qu'elles s'inscrivent dans un ensemble de tendances similaires dans le financement de la culture, autant au niveau national qu'international. Si nous examinons l'histoire des relations culturelles du Canada, il est évident que le gouvernement actuel n'est pas le premier à négliger le rôle de la culture dans les affaires étrangères.

L'héritage de Pearson

La politique étrangère canadienne a tout près de 100 ans. En 1909, le Canada a créé le ministère des Affaires extérieures, afin d'acquérir un peu d'autonomie sur la scène internationale, car le Canada était toujours assujéti au contrôle juridique de la Grande-Bretagne. En 1931, avec le *Statute of Westminster*, on a accordé au Canada le contrôle juridique complet de ses affaires externes; toutefois, ce n'est qu'en 1956 que le Canada a acquis une réputation internationale dans le domaine des affaires étrangères.

En 1956, les relations étaient très tendues entre l'Égypte, Israël, la Grande-Bretagne et la France en raison de la crise entourant le canal de Suez. Essentiellement, le conflit découlait d'une longue liste d'événements auxquels ces pays étaient associés. Lorsque l'Égypte a annoncé qu'elle nationalisait le canal, la Grande-Bretagne et la France, qui avaient investi des sommes importantes dans sa construction, ont éclaté de rage. Leur réaction s'expliquait, en grande partie, par le fait qu'aucun pays ne voulait perdre son influence et son contrôle dans la région, car il s'agissait d'une importante voie pour l'approvisionnement pétrolier. Tandis que le conflit s'accroissait, le Canada a fini par intervenir pour désamorcer la situation. Le ministre des Affaires étrangères, Lester B. Pearson, a eu l'idée de créer une Force d'urgence des Nations Unies (FUNU), aujourd'hui connu sous le nom de maintien de la paix, qui a été envoyée à cette fin. En 1957, on a décerné le prix Nobel de la paix à M. Pearson pour avoir créé la FUNU. La gestion réussie des conflits mondiaux par la voie diplomatique et multilatérale a valu au Canada d'être reconnu comme un maître d'œuvre du maintien de la paix; au cours des dix années qui ont suivi, le Canada a pris part à de nombreuses opérations au Liban, au Congo, au Yémen, en Nouvelle-Guinée, à Chypre, en Inde et au Pakistan. Sa participation a solidifié son rôle dans les affaires internationales; depuis lors, elle est devenue la pierre angulaire de la diplomatie canadienne, même de son identité.

La culture à l'ordre du jour

Au fil des ans, le Canada a conclu de nombreux accords et conventions qui lui ont permis de jouer un rôle sur la scène culturelle internationale. Citons sa participation à la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel; l'UNESCO;

⁶³ Bulletin de la CCA, septembre 2006.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle; la Convention universelle sur le droit d'auteur; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; le Commonwealth of Learning et, plus récemment, en 2005, la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO, dans laquelle le Canada a joué un rôle de premier plan et qu'il a été le premier à ratifier. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive; l'éventail complet des relations multilatérales et bilatérales du Canada est beaucoup plus large.

En 1995, lorsqu'il examinait la politique étrangère du Canada, John Ralston Saul a écrit que ce qui représente le Canada à l'étranger, c'est, en grande partie, sa culture :

« C'est notre image. C'est ce que le Canada devient dans l'esprit des gens dans le monde entier quand vient le moment d'acheter, de négocier, de voyager. La chance du Canada ou l'attitude à son égard aura déjà été déterminée dans une mesure surprenante par la projection de notre culture à l'étranger⁶⁶ » (traduction libre).

Aujourd'hui, tous les aspects de la culture canadienne sont présents à l'étranger : les artistes du spectacle, les artistes visuels, les auteurs, les réalisateurs, les diffuseurs, les journalistes, les musiciens et les festivals reçoivent tous des subventions culturelles pour se rendre dans diverses régions du monde. Pour M. Saul, une telle activité à l'étranger est essentiellement le fondement de l'image du Canada à l'étranger; c'est pourquoi le rôle de la culture dans la politique étrangère du Canada ne devrait, en aucun temps, être sacrifié. On doit se demander s'il y a dix ans, nous n'avions été témoins d'un tel *plaidoyer* afin que cette question ne soit pas ignorée, à quoi ressemblerait notre passé? Pour dire les choses simplement, à quel moment la culture et les relations culturelles sont-elles devenues une caractéristique de la politique étrangère du Canada?

Massey-Lévesque et l'UNESCO

L'événement qui retient le plus l'attention dans les débuts de l'élaboration de la politique culturelle canadienne est la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada de 1951, qu'on appelle aussi le rapport Massey-Lévesque. Le rapport a jeté les bases d'un cadre culturel canadien plus cohérent renforcé par le soutien du gouvernement et la création de plusieurs institutions nationales, y compris le Conseil des arts du Canada et la Bibliothèque nationale du Canada, maintenant des éléments essentiels de l'environnement culturel. La liste des 146 recommandations de la Commission couvrait un vaste éventail de sujets : la radiodiffusion, la télévision, la SRC, l'Office national du film, l'aide aux universités, les arts libéraux dans l'enseignement postsecondaire, les bourses nationales pour les activités créatives, les sciences humaines et sociales et la recherche scientifique.

En outre, le rapport mentionnait l'importance des relations culturelles internationales et de l'UNESCO, et ainsi il s'agissait du premier examen du rôle de la culture dans les relations internationales du Canada. Plus précisément, le rapport indique qu'un organisme doit être créé pour « intensifier les relations culturelles entre le Canada et les pays étrangers; remplir le rôle d'une commission nationale de l'UNESCO et élaborer et

⁶⁶ Saul, cité dans Potter, 7.

mettre en oeuvre un régime de bourses d'études⁶⁷ ». Comme le fait remarquer Zoe Druick, l'importance accordée aux relations culturelles avec les pays étrangers est, en partie, attribuable au fait que « [même] s'ils étaient des bâtisseurs de la nation canadienne... tous ceux qui ont participé à la Commission Massey-Lévesque s'occupaient également des affaires internationales, la plupart jouaient un rôle direct ou indirect auprès de l'UNESCO⁶⁸ » (traduction libre). En 1957, on a officiellement créé la Commission canadienne pour l'UNESCO, établie en tenant compte du rapport Massey-Lévesque et du discours sur les relations internationales qui avait cours durant le début de la guerre froide. Comme l'indique M. Durick, « la priorité accordée à la culture par l'UNESCO et les pressions causées par la guerre froide afin de s'aligner aux Nations Unies ont contribué à fournir au gouvernement la justification nécessaire pour affecter des fonds aux arts⁶⁹ » (traduction libre).

Même si Massey-Lévesque ont reconnu l'importance de la culture en tant que facette des relations internationales, comme l'affirme Mary Halloran : « on a dit [peu] de choses au sujet des façons dont la culture pourrait servir les intérêts de la politique étrangère du Canada⁷⁰ » (traduction libre). Quoi qu'il en soit, dans les années suivant le rapport, on a entrepris des activités culturelles à l'étranger. Les activités étaient, en grande partie, dirigées par le Service international de Radio-Canada, maintenant appelé Radio Canada International (RCI), le Musée des beaux-arts du Canada et l'Office national du film du Canada. Le ministère des Affaires extérieures avait réparti des agents diplomatiques pour mettre en oeuvre ces efforts et coordonner les échanges culturels. M^{me} Halloran observe que « les efforts étaient improvisés, les ressources allouées, rares et qu'il n'existait pas de stratégie globale⁷¹ » (traduction libre).

Ce n'est que dans les années 60, sous le gouvernement libéral de Lester B. Pearson, que les relations culturelles sont devenues une priorité du gouvernement fédéral. Cette orientation était, en partie, attribuable aux efforts du gouvernement du Québec en vue d'accroître ses échanges culturels avec la France : « La campagne du Québec visant à établir des échanges industriels et techniques avec la France a incité le gouvernement libéral... à entreprendre, en 1963, son propre programme de coopération scolaire et culturelle avec les gouvernements de la France, de la Belgique et de la Suisse⁷² » (traduction libre). Plus le Québec augmentait les ressources affectées à ses relations avec la France, plus Ottawa accroissait ses relations culturelles avec les pays étrangers. Par la suite, vers la fin de 1965, M^{me} Halloran indique que le budget consacré aux échanges culturels du Canada avec les pays francophones était passé de 250 000 \$ à 1 million de dollars⁷³.

L'époque de M. Trudeau

Sous le premier ministre Trudeau, les relations culturelles n'étaient plus une réponse

⁶⁷ Zoe Druick. « International Cultural Relations as a Factor in Postwar Canadian Cultural Policy: The Relevance of UNESCO for the Massey Commission », *Canadian Journal of Communications*, 31 (2006): 8.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Mary Halloran. *Cultural Diplomacy in the Trudeau Era: 1968-1984*, MAECI, 1996 2.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, 3.

⁷³ *Ibid.*

aux activités du gouvernement du Québec, mais une tentative en vue de créer une image complète du Canada à l'étranger. En 1970, on a publié le document *Politique étrangère au service des Canadiens* dans le cadre d'une série de six livrets décrivant les « principes généraux qui doivent régir la politique étrangère et des approches pour traiter avec des pays précis⁷⁴ » (traduction libre). Le dépliant reconnaissait que les activités culturelles faisaient partie intégrante de la politique étrangère et soulignait « l'utilisation des échanges culturels avec les pays francophones pour promouvoir le fait français⁷⁵ » (traduction libre).

Dans ce contexte, le Canada a accru ses relations avec les pays francophones et développé des relations culturelles avec le monde francophone en Afrique, en Asie et dans les Caraïbes. L'Europe est demeurée le principal pilier des relations culturelles, et on a élaboré des plans pour renforcer les relations avec la Grande-Bretagne, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie et les Pays-Bas. Le gouvernement Trudeau a rappelé l'importance des relations culturelles dans une autre déclaration concernant la politique étrangère de Mitchell Sharp, alors secrétaire d'État aux Affaires externes. La déclaration a été surnommée l'« énoncé des choix »⁷⁶ et elle portait sur les stratégies visant à renforcer l'autonomie de l'économie canadienne, tout en diminuant notre dépendance à l'égard de l'économie américaine. Le document soulignait l'importance des relations culturelles avec les pays étrangers comme moyen de faire valoir le caractère culturel (et linguistique) distinct du Canada et de faire connaître les Canadiens au reste du monde.

Il faisait peu de doutes que le principal organisme responsable des activités culturelles dans les pays étrangers était le ministère des Affaires extérieures. Il restait à savoir si le Ministère, dont les employés étaient essentiellement formés pour s'occuper des affaires politiques et économiques, pouvait donner son maximum dans le domaine des affaires culturelles qui avait jusqu'alors occupé une toute petite place au sein du Ministère. Quoi qu'il en soit, la Direction des affaires culturelles, créée en 1966, semblait revigorée par sa nouvelle tâche consistant à intensifier l'activité culturelle du Canada dans les pays étrangers. On a conclu des accords avec l'Italie, l'Allemagne de l'Ouest, les Pays-Bas et la Suisse pour accroître les échanges culturels; de même, on a consolidé et étendu les relations déjà bien établies avec la France et la Belgique. On a créé le Centre culturel canadien, qui a officiellement ouvert ses portes à Paris en avril 1970, et qui devait servir de « vitrine européenne pour les réalisations culturelles du Canada⁷⁷ » (traduction libre). De plus, la Direction a déployé des efforts en vue d'organiser et de soutenir des tournées pour les artistes canadiens, des expositions d'art et des présentations de littérature dans diverses missions à l'étranger. Le Canada a également attiré l'attention du monde entier lorsqu'il a organisé l'Exposition universelle en 1967 (Expo 67) à Montréal.

En mai 1971, le premier ministre Trudeau a visité Moscou et le point culminant de sa visite a été la conclusion d'un accord général sur les échanges entre le Canada et l'Union soviétique; la Direction des affaires culturelles a œuvré à insuffler un caractère artistique, scolaire et scientifique à l'accord. Un autre exemple d'harmonisation des relations culturelles avec la stratégie fédérale en matière de politique étrangère a été la reconnaissance de la Chine par le Canada; cela a stimulé le financement des échanges

⁷⁴ Halloran, 4.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Halloran, 5.

⁷⁷ Halloran, 7.

et des programmes de bourses entre les deux pays.

Malgré ces activités dans le domaine culturel, les initiatives ont été marquées par des problèmes liés à la cohérence et au financement. Au sein des Affaires extérieures, on s'inquiétait de plus en plus de l'absence d'une orientation précise à la Direction des affaires culturelles. À cela s'ajoutait un manque de fonds. Les pays jugés prioritaires dans les examens de la politique étrangère, en particulier les pays non européens, n'avaient pas élaboré de programmes culturels. M^{me} Halloran signale que « les restrictions [budgétaires] étaient un enjeu particulièrement sensible à la suite des réductions imposées au Ministère en 1969-1970, qui a vu son budget réduit de 7,5 millions de dollars et qui a connu la fermeture de sept missions et le licenciement de 60 agents du service extérieur et de 110 employés de soutien⁷⁸ » (traduction libre).

L'instabilité financière jumelée à l'absence générale d'orientation allait à l'encontre de la position défendue dans les examens de la politique étrangère, selon laquelle la culture devait jouer un rôle décisif dans les relations internationales. Au milieu des années 70, on avait l'impression d'accorder trop d'importance aux relations culturelles du Canada avec l'Europe, au point qu'on semblait exclure le reste du monde, sauf les États-Unis. Toutefois, on observait une certaine stabilité sur la scène culturelle nationale; « [comme] l'a déclaré un des agents du service extérieur qui a participé à la formulation de la politique culturelle, la formidable explosion de créativité et de réalisations culturelles dans les années 50 et 60 a permis de faire des projets avec assurance⁷⁹ » (traduction libre). On avait la base, mais il n'y avait pas d'efforts cohérents et coordonnés pour présenter ces talents à l'étranger.

En 1972, on a commencé l'élaboration d'une nouvelle politique qu'on n'a achevée qu'en 1974. Au début de 1973, on avait conçu une première ébauche du nouveau plan où l'on recommandait d'étendre les programmes culturels du Ministère à de nouveaux pays, d'accroître le budget de 4 millions de dollars sur cinq ans et de reconnaître le fait que les affaires culturelles externes devaient coïncider avec l'activité culturelle interne. Le plan visant à accroître les relations culturelles entre 1975 et 1980 a été approuvé, même s'il s'élevait à 12 millions de dollars, à la condition qu'il fasse l'objet d'un examen annuel par le Conseil du Trésor. Les objectifs du programme étaient les suivants :

« épauler de façon efficace les objectifs de la politique étrangère du Canada en tenant compte de sa politique culturelle intérieure; promouvoir les intérêts nationaux, économiques, sociaux et politiques du Canada dans les pays étrangers; refléter la créativité croissante et l'étendue de la culture canadienne et promouvoir, en prolongement de la politique culturelle nationale, l'exportation des manifestations culturelles canadiennes à l'étranger; accroître les possibilités professionnelles à l'étranger pour les artistes et universitaires canadiens⁸⁰ » (traduction libre).

On a ajouté que pour que ces objectifs se concrétisent, il fallait adapter l'application géographique actuelle des programmes culturels. Malheureusement, en 1979-1980, on a réduit à un peu moins de 5 millions de dollars le budget convenu de 12 millions de dollars destiné à étendre les relations culturelles, en raison, évidemment, de coupures

⁷⁸ Halloran, 8.

⁷⁹ Halloran, 9.

⁸⁰ Halloran, 11.

gouvernementales. Mais à la fin des années 70, on a quand même enregistré un accroissement considérable des affaires culturelles : outre le Centre culturel canadien à Paris, on a ouvert des centres à Londres, à Bruxelles et à New York, et les Affaires culturelles géraient des programmes à Bonn, à Mexico, à Moscou, à Rome, à Tokyo et à Washington⁸¹.

Le multiculturalisme

On doit également mentionner que durant l'époque de Trudeau, on a adopté officiellement une politique sur le multiculturalisme en 1971, officialisée par la *Loi sur le multiculturalisme canadien*. Dans le rapport Massey-Lévesque, on s'était penché sur l'existence de nombreuses cultures au Canada, mais ce n'est qu'en 1971 que le fédéral a officiellement reconnu le caractère multiculturel du Canada.

Ken Lum note qu'on a élaboré le concept de « diversité [multiculturelle] pour former la base du pilier culturel de la politique étrangère et nationale du Canada⁸² » (traduction libre). Cette position contrastait avec le rapport Massey-Lévesque, à propos duquel M. Lum déclare « qu'il visait à créer des institutions qui unifieraient un pays compartimenté et à souligner les racines historiques du Canada en Europe, essentiellement en Grande-Bretagne et en France » alors que le multiculturalisme visait à « favoriser et à entretenir la compartimentation du Canada en diluant la primauté des racines anglaises et françaises du Canada⁸³ » (traduction libre). Sans aucun doute, ces discours contradictoires au sujet de la vie canadienne ont longtemps miné la nation, créant de l'avis de plusieurs une absence d'identité cohérente. Néanmoins, la pertinence de la politique sur le multiculturalisme de 1971 pour la politique étrangère est extrêmement importante. M. Lum indique : « le [multiculturalisme] a fini par contrebalancer la voix multilatéraliste du Canada sur la scène politique internationale; il a renforcé la légitimité de la voix multilatéraliste⁸⁴ » (traduction libre).

Jeunesse Canada Monde et Katimavik

L'ère de Trudeau a légué au Canada un autre important outil de diplomatie publique : les initiatives visant à engager les jeunes. En 1971, Jacques Hébert a créé l'organisme Jeunesse Canada Monde (JCM) dans le but de faire connaître aux jeunes Canadiens les initiatives de maintien de la paix dans le monde entier. Entre 1972 et 1973, les premiers groupes de participants sont envoyés au Cameroun, en Malaisie, au Mexique, en Tunisie et en Yougoslavie⁸⁵. Dix ans après sa création, JCM était actif dans plus de 25 pays. Depuis lors, il a participé à l'organisation de nombreux projets et conférences, il a collaboré avec Équipe Canada aux missions commerciales et il a présenté des travaux aux Nations Unies. On a créé des programmes jeunesse similaires dans le monde entier en s'inspirant du modèle de JCM, notamment au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède. Les programmes s'appuient, en grande partie, sur les relations culturelles : en 1992, douze participants ont collaboré avec des Nicaraguayens à la réalisation d'une vidéo documentaire sur le développement international et les

⁸¹ Halloran, 16.

⁸² Ken Lum. « Canadian Cultural Policy: A Problem of Metaphysics », *Canadian Art*, 13 (1999): 77.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ <http://www.cwy-jcm.org/fr/aboutus/history>

relations interculturelles, et, en 1997, on a conçu un programme d'Attestation d'études collégiales en développement communautaire et relations interculturelles en collaboration avec un Cégep, qui est maintenant offert dans d'autres universités et collèges canadiens⁸⁶. Aujourd'hui, JCM continue de se développer et il est présent dans plus de 60 pays partout dans le monde.

En 1977, Jacques Hébert a également lancé le programme Katimavik avec l'appui de M. Trudeau. Il s'agit d'un programme canadien d'apprentissage par le service volontaire pour les jeunes Canadiens de tous les milieux afin de leur faire découvrir la diversité du paysage canadien au moyen de la participation communautaire et de la formation dans les deux langues officielles. Compte tenu de la diversité du pays, M. Hébert voulait susciter les échanges interculturels au niveau national, car il était d'avis que les jeunes ont besoin d'échanger et de communiquer entre eux de façon constructive dès leur plus jeune âge. En 1986, la totalité du budget de l'organisme est abolie, ce qui incite le sénateur Hébert à jeûner pendant trois semaines. Ce n'est qu'en 1994, année qui, ironiquement, coïncide avec l'examen par le gouvernement Chrétien de la politique étrangère, que le programme est rétabli. Aujourd'hui, près de 1 200 jeunes Canadiens participent, chaque année, au programme dans toutes les régions du pays⁸⁷. Ces programmes sont indispensables pour la diplomatie publique canadienne : ils offrent les bases pour la formation des ambassadeurs culturels; ils sensibilisent les jeunes Canadiens aux cultures différentes et, par conséquent, ils forment de précieux citoyens qui comprennent l'importance des relations interculturelles et des stratégies de communication efficaces.

L'époque de Trudeau a sans aucun doute été une période de croissance exceptionnelle pour les relations internationales au Canada. Bien sûr, les relations culturelles avec les pays étrangers avaient été jugées importantes avant l'ère de Trudeau; mais c'est M. Trudeau qui a officiellement intégré les relations culturelles à la politique étrangère. De façon générale, on dégage certaines tendances positives : l'utilisation des relations culturelles comme outil légitime des affaires étrangères; la tentative de synchroniser les relations culturelles internationales avec la collectivité culturelle nationale et le désir d'étendre les relations au-delà de l'Europe. Les lacunes étaient les suivantes : les buts des relations culturelles internationales n'étaient pas explicitement axés sur des objectifs nationaux ou internationaux; aucune stratégie à long terme n'avait été mise en œuvre, malgré des efforts, et les programmes de relations culturelles étaient trop centrés sur l'Europe. Malgré de nombreux défauts, le Canada et particulièrement les institutions culturelles canadiennes sont reconnaissants à M. Trudeau et à ses collaborateurs pour leurs efforts en vue d'intégrer des méthodes de diplomatie publique à la politique étrangère canadienne. Assurément, une grande partie de ces travaux ont ouvert la voie à l'examen de 1995 qui a défini la culture comme le troisième pilier de la politique étrangère.

Les années 80, 90 et les suivantes

Un autre examen exhaustif axé uniquement sur la culture et les arts canadiens, similaire à l'examen de Massey-Lévesque, a marqué les années 80, sous le gouvernement de Joe Clark. Le gouvernement Trudeau, malgré des restrictions budgétaires, avait solidement intégré les relations culturelles au ministère des Affaires extérieures et créé,

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ <http://www.katimavik.org/section/index/id/1?lang=fr>

en 1979, la Direction générale des relations culturelles internationales. En 1980, on a constitué un comité au sein de la Direction dont le mandat consistait à définir l'orientation de la politique culturelle fédérale dans *tous* les domaines des activités culturelles, incluant sur la scène internationale. Connu sous le nom de rapport Applebaum-Hébert, le rapport du comité a été publié en 1982.

Le rapport « semblait constituer, en grande partie, un exercice de défense, c'est-à-dire qu'il réunissait tous les arguments à l'appui de la responsabilité permanente relativement à la politique culturelle externe » dans le dossier des relations culturelles internationales⁸⁸ » (traduction libre). Le rapport devait orienter la politique culturelle nationale et internationale sous prétexte qu'il valait mieux s'assurer que la politique culturelle nationale concordait avec la politique culturelle externe. Comme dans les examens précédents, le rapport Applebaum-Hébert recommandait davantage de fonds pour favoriser le développement à long terme des programmes culturels dans les pays étrangers ainsi que la création d'un organisme indépendant dans le seul but de promouvoir le talent canadien à l'étranger.

Le résultat du rapport est décevant : on n'a pas donné suite à la recommandation d'Applebaum-Hébert de créer un organisme indépendant. Toutefois, le Ministère, comme M^{me} Halloran l'indique, a déployé de grands efforts pour renverser la décision⁸⁹. La Direction générale des relations culturelles internationales s'est réunie pour examiner, une deuxième fois, des stratégies de planification à long terme, mais elle a été interrompue, car le Ministère s'est de nouveau trouvé au cœur d'un autre examen de la politique étrangère, cette fois-ci sous le gouvernement de Mulroney.

Publié comme « livre vert », l'examen de la politique étrangère sous Mulroney intitulé *Compétitivité et sécurité : orientations pour les relations extérieures du Canada* a été publié en 1985. Le document était guidé par six objectifs : souveraineté et indépendance; paix et sécurité; justice et démocratie; prospérité économique et intégrité des ressources naturelles⁹⁰. Sur la recommandation du MAECI, l'examen recommandait également qu'on adopte comme politique la tenue, chaque année, de conférences au sommet entre le premier ministre et le président américain. Réduction du déficit, compression budgétaire, libre-échange et compétitivité internationale ont caractérisé l'ère Mulroney; cette attitude s'est traduite par des relations plus amicales avec les États-Unis, relations qui étaient devenues plutôt tendues sous Trudeau puisqu'il considérait « précaire » la relation entre les États-Unis et l'Union soviétique.

Au MAECI, les relations culturelles n'étaient plus une priorité et, en 1992, on a pratiquement cessé de s'y intéresser. Durant l'ère Mulroney, la seule initiative remarquable concernant les relations culturelles internationales a été un rapport publié par la Direction générale des relations culturelles internationales, en 1991, intitulé *International Cultural Affairs: An Exploratory Survey* (Affaires culturelles internationales : enquête préparatoire). On a mené des recherches en 1989-1990 qui portaient essentiellement sur les programmes de diplomatie et de relations culturelles des autres pays. Les résultats n'ont pas été concluants et on peut les résumer ainsi pour reprendre les termes utilisés dans le rapport :

⁸⁸ Halloran, 20.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ John Noble. « Do Foreign Policy Reviews Make a Difference? », 43, *Policy Options* <http://www.irpp.org/po/archive/feb05/noble.pdf> (juin 2007).

« L'enquête préparatoire a révélé de nombreux problèmes non réglés liés aux définitions dans les affaires culturelles internationales⁹¹ » (traduction libre).

Néanmoins, le rapport a signalé que le Canada tirait de l'arrière au chapitre du financement de la culture; comparativement à l'Allemagne qui y consacre 128,6 millions de dollars et au Royaume-Uni qui y consacre 1,15 milliard de dollars, le Canada est le pays qui a consacré le moins de fonds aux relations culturelles dans les pays étrangers⁹². Ce qui est encore plus important, le rapport décrit l'interdépendance des relations culturelles au niveau fédéral; il indique que dans un pays donné, les relations culturelles à l'étranger relèvent conjointement des conseils nationaux des arts, des organismes et institutions culturelles, des organismes publics de radiodiffusion, des ministères de la culture, de l'éducation, des communications, de l'environnement, des affaires extérieures ou étrangères, du patrimoine ou de la conservation, des sports et des loisirs, du commerce, de l'industrie et du tourisme, et de divers instituts, sociétés et fondations chargés des relations culturelles⁹³. Dans l'ensemble, l'enquête était peu concluante, indiquant qu'il restait encore beaucoup de recherches à effectuer.

Même si l'objectif principal du présent rappel historique vise à souligner la place de la culture dans la politique étrangère du Canada, on ne doit pas oublier que pendant ces années, le Canada a continué de participer à de nombreuses opérations de maintien de la paix à l'étranger, notamment sous la direction des Nations Unies. Mentionnons la participation du Canada aux opérations de supervision des élections en Corée du Sud en 1947-1948; au groupe d'observateurs militaires des Nations Unies à la frontière de l'Inde et du Pakistan en place pendant 30 ans; à l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine; au groupe d'observateurs des Nations Unies au Liban en 1958; aux opérations des Nations Unies au Congo en 1960, en Nouvelle-Guinée en 1962 et au Yémen en 1963, et, pour terminer la liste, à la mission de maintien de la paix à long terme à Chypre à compter de 1964⁹⁴.

Le résultat, comme l'indique Denis Stairs « était devenu une habitude » et comme « le Canada était déjà intervenu à de nombreuses reprises auparavant, on supposait tout naturellement, dans les pays étrangers, qu'il était encore prêt à intervenir⁹⁵ » (traduction libre). Les gouvernements Pearson et Trudeau se sont tous les deux penchés sur le service extérieur ou le maintien de la paix dans leur examen de la politique étrangère du Canada, mais, à la fin des années 80 et au début des années 90, le rôle du Canada en tant que gardien de la paix était devenu presque *trop* systématiquement une source de fierté nationale. En réalité, en 1991, M. Stairs souligne que le ministère des Affaires extérieures avait commencé à qualifier l'accroissement de la capacité des Nations Unies à composer avec les conflits internationaux « d'objectif correspondant à "la promotion et à la protection des intérêts et valeurs du Canada"⁹⁶ » (traduction libre). Le problème, signalé par Jack Granatstein à l'époque, c'est que « pour trop de Canadiens, le maintien

⁹¹ Conclusions du rapport, *International Cultural Affairs: An Exploratory Survey*, 1989-1990, 1991, 2.

⁹² *Ibid.*, 17.

⁹³ *Ibid.*, 2.

⁹⁴ Denis Stairs, « Canada in the 1990s: Speak Loudly and Carry a Bent Twig », *Policy Options* (janvier/février 2001) : 45.

⁹⁵ Stairs, 46.

⁹⁶ *Ibid.*

de la paix [était] devenu un substitut de la politique et de la pensée⁹⁷ » (traduction libre).

Ces sentiments, compte tenu du contexte de la fin de la guerre froide et de la chute plutôt symbolique du mur de Berlin, en 1989, étaient pour le moins opportuns. L'atmosphère qui régnait à cette époque est bien connue : il y avait une abondance de nouvelles possibilités en matière de progrès économique, politique et social, car de nouveaux secteurs s'ouvraient soudainement aux échanges de masse, et des questions telles que les droits de la personne et la démocratie surgissaient plus rapidement que jamais.

Les menaces immédiates qui avaient caractérisé l'époque de la guerre froide, essentiellement, la sécurité des personnes, semblaient dissipées, du moins dans les pays développés. Toutefois, des nouvelles questions relatives à la sécurité sont apparues, principalement des « États non viables et désorganisés⁹⁸ » (traduction libre), et les gouvernements ont reconnu que pour régler ces problèmes, il fallait plus qu'une présence militaire. Le Canada a modifié sa politique étrangère en délaissant son rôle de gardien de la paix au profit d'un rôle de *bâtitteur de la paix* et en renforçant sa coordination avec des ONG et un éventail d'ingénieurs sociaux⁹⁹.

Peut-être est-ce en réponse à ces questions (bien qu'il soit difficile de mesurer une telle relation de cause à effet), qu'en 1994, le gouvernement de Jean Chrétien a entrepris un vaste examen de la politique étrangère fédérale qui témoignait d'un éloignement de l'orientation de ses prédécesseurs. En 1995, on a publié les conclusions de l'examen dans un document intitulé *Le Canada dans le monde* dans lequel les valeurs et la culture canadiennes étaient le « troisième pilier » de la politique étrangère; ainsi, on ouvrait la voie à une réelle diplomatie publique (et culturelle). Le fait qu'elles venaient au troisième rang ne doit pas susciter trop d'émoi, car, en théorie, elles avaient la même importance que les deux premiers piliers, soit la croissance économique et la paix, et la sécurité internationales. Comme les précédents examens de la politique étrangère, celui-ci mettait l'accent sur des objectifs généraux, notamment la richesse et la prospérité économique, et la promotion de la sécurité humaine. En fait, c'est l'intégration du « troisième pilier » qui marquait une différence, un changement que le secteur culturel a sûrement bien accueilli après l'ère Mulroney.

La Direction des relations culturelles internationales a modifié ses normes d'évaluation des subventions culturelles :

« Les subventions seront attribuées en fonction de la pertinence du projet par rapport aux trois piliers de la politique étrangère du Canada exposés dans le document « Le Canada dans le monde », et en particulier avec le troisième pilier, en l'occurrence la projection de la culture et des valeurs canadiennes à l'étranger¹⁰⁰. »

Les personnes qui demandaient des subventions devaient démontrer la pertinence de leur projet par rapport à la politique étrangère du Canada. Il s'agissait d'un aspect

⁹⁷ Stairs, 47.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ http://www.international.gc.ca/culture/arts_clf1/guide-fr.asp

important, car dans les précédents examens de la politique étrangère, on n'avait pas examiné comment les relations culturelles pouvaient favoriser la politique étrangère. Cela a permis au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) de se positionner aux côtés des institutions culturelles nationales ainsi que du ministère du Patrimoine canadien nouvellement créé. L'emplacement géographique était également un facteur important pour le régime de subventions culturelles. Le MAECI avait dressé une liste des pays prioritaires : la Chine, l'Inde, la Russie, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, les États-Unis, le Japon, le Mexique et le Brésil. La liste souligne les relations traditionnelles avec les pays européens et les États-Unis, mais on y a ajouté des puissances émergentes (la Chine, l'Inde, le Mexique et le Brésil). Les appels en faveur d'un élargissement des relations culturelles au-delà de l'Europe sont bien décrits dans le document *Le Canada dans le monde*.

Il semble que l'importance accrue accordée aux mécanismes de la diplomatie publique vienne de la population canadienne. Le gouvernement Chrétien avait déclaré avoir reçu le message suivant des Canadiens durant les consultations menées dans le cadre de l'examen :

« Les Canadiens ont confiance dans leurs valeurs et dans la contribution qu'elles peuvent apporter à la communauté internationale. Comme l'a indiqué le Comité mixte spécial, « [l]a politique étrangère importe beaucoup aux Canadiens. Ils souhaitent que leurs valeurs, profondément enracinées, transparassent dans le rôle que joue leur pays ». Nos principes et nos valeurs - *notre culture* [italique ajouté] - reposent sur notre attachement à la tolérance; à la démocratie, à l'équité et aux droits de la personne; au règlement pacifique des différends; à l'économie de marché, avec ses possibilités et ses défis; à la justice sociale; au développement durable; et à la réduction de la pauvreté. Les Canadiens souhaitent que nous fassions valoir et avancer ces valeurs dans le monde. Ils comprennent aussi que la culture est le ciment des sociétés, surtout en ce moment où tout change rapidement et où de nouveaux dangers menacent notre sécurité, notamment des conflits ethniques résultant d'une vision sectaire de la vie civique¹⁰¹. »

Cette déclaration témoigne d'un virage vers des communications public-public ou multivoques, caractéristiques des méthodes actuelles de diplomatie publique. Auparavant, les programmes de diplomatie publique étaient marqués par une combinaison de diplomaties traditionnelle et publique, car ils étaient, en grande partie, administrés en fonction de communications entre quelques-unes et de nombreuses personnes, surtout dans le cas des États-Unis pendant la guerre froide, car les ambassadeurs culturels étaient sélectionnés de façon stratégique pour représenter l'Amérique dans le monde. Les communications multivoques ont également commencé à se développer dans le cadre des missions commerciales d'Équipe Canada qui combinaient divers secteurs d'activité, dont le secteur culturel, et qui comprenaient la représentation des provinces à l'étranger.

Malheureusement, lorsque la diplomatie publique semblait recevoir l'attention voulue, et

¹⁰¹ *Le Canada dans le monde* (cadre stratégique de la politique étrangère du Canada, 1995) introduction sous le titre *La mise en oeuvre d'une politique étrangère active fait l'objet d'un solide consensus au Canada*
http://www.international.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/chap1-fr.asp

surtout, lorsque la diplomatie culturelle a officiellement occupé une place importante, le gouvernement a entrepris d'importantes compressions budgétaires pour réduire le déficit fédéral. Néanmoins, entre 1995 et 1998, le MAECI a rénové la Maison du Canada à Londres et le Centre culturel canadien à Paris, et il a même réussi à conserver son programme de subventions culturelles¹⁰². Ce qui est encore plus étonnant, comme l'indique M. Potter, c'est qu'en 1999, le budget de 4,7 millions de dollars du MAECI consacré à la culture « aidait autant les artistes établis que les nouveaux et les groupes culturels à se produire et à se présenter dans les pays étrangers; soutenait les visites au Canada des distributeurs et agents de films et de livres et [permettait] la réalisation de projets culturels en particulier en vue de promouvoir des thèmes clés de la politique étrangère, tels que "Children and War"¹⁰³ (Les enfants et la guerre) » (traduction libre). On a tout de même déployé des efforts pour renforcer davantage les relations culturelles en 1999 lorsque le Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur - Industries culturelles s'est réuni et a publié le document intitulé *La culture canadienne dans le contexte de la mondialisation : Nouvelles stratégies pour la culture et le commerce*.

Parmi les acteurs culturels qui ont reçu de l'aide durant cette période : Nexus, l'Orchestre symphonique de Montréal, l'Orchestre du Centre national des arts, Tafelmusik, Le Nouvel Ensemble Moderne, des chanteurs inuits et autochtones, la famille Rankin, Tim Brady, le Flyin Bulgar Klezmer Band, la Compagnie d'opéra canadienne, le Cirque du Soleil, Robert LePage, Brad Fraser, O Vertigo, Les grands ballets, Lynda Gaudreau, Carbone 14 et Anjali.¹⁰⁴

La campagne *Pensez Canada 2001* au Japon témoigne du fait que les relations culturelles s'étendaient à l'extérieur de l'Europe. Essentiellement, il s'agissait d'un exercice visant à montrer le Canada sous un « nouveau jour » au Japon, car depuis la fin des années 90, les deux gouvernements estimaient que leurs relations économiques n'étaient pas pleinement développées. En 1998, l'ambassade canadienne au Japon a entrepris de vastes recherches afin de déceler les points faibles dans les relations entre le Canada et le Japon. Comme l'indique M. Potter, les résultats ont été révélateurs : « [selon] l'enquête, *le facteur déterminant le plus important pour susciter l'intérêt des Japonais pour un autre pays est sa culture* [italique ajouté]¹⁰⁵ » (traduction libre). M. Potter ajoute que les recherches ont révélé que les Japonais étaient bien renseignés sur certains aspects du Canada, notamment sur les peuples autochtones du Canada, mais qu'ils avaient tendance à considérer le pays comme étant peu évolué¹⁰⁶.

Par conséquent, l'objectif principal de l'initiative visait à « projeter une image moderne du Canada comme société diversifiée, évoluée autant sur le plan culturel que technologique et possédant une économie dynamique » et à « attirer, à court terme, l'attention sur le Canada et à accroître, à long terme, les occasions d'échanges

¹⁰² Potter, 8.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Fleming, Louis K. "The Business of Promoting Canada Overseas: Canadian Image Makers." *Performing Arts and Entertainment in Canada*; Spring 1995, Vol. 29 Issue 2, p. 10.

¹⁰⁵ Potter, 17.

¹⁰⁶ Potter, 17.

commerciaux, de partenariats et de coentreprises entre le Canada et le Japon¹⁰⁷ », ce qui s'est traduit par un festival tenu entre mars et mai 2001, composé de près de 200 événements organisés par l'ambassade du Canada à Tokyo et les consulats de tout le pays. L'évaluation finale du MAECI indique que le festival affichait au programme des « prestations artistiques, des réceptions, des démonstrations, des stands, des colloques et des symposiums, etc.¹⁰⁸ ». On devait semble-t-il tenir, en Inde, une campagne similaire à la campagne « Pensez Canada » comme l'avait annoncé, en 2001, M. Peter Sutherland, haut-commissaire du Canada¹⁰⁹.

En 2003, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Bill Graham, a entrepris des séances de consultation publique intitulées *Un dialogue avec les Canadiens* pour demander aux Canadiens et aux Canadiennes ce qu'ils attendent de la politique étrangère. Les consultations publiques ont révélé que les Canadiens souhaitaient renforcer les liens culturels et continuer de participer au processus décisionnel :

« Dans le cadre de ces consultations, j'ai pris part à des assemblées publiques partout au pays; j'ai participé au Forum national des jeunes et à de nombreuses tables rondes d'experts [...] J'ai aussi été frappé par le vif désir des Canadiens de voir notre pays mieux connu à l'étranger dans toute sa diversité, ses possibilités et ses compétences, que ce soit au moyen de l'éducation et de la culture, par la promotion du commerce et les contacts diplomatiques, ou par les réalisations concrètes découlant du renouvellement des priorités de la politique étrangère. Enfin, le degré élevé de participation manifesté lors des assemblées publiques, dans les débats sur le site Web et les nombreux mémoires écrits a confirmé à quel point les Canadiens croient vivement que l'implication directe des citoyens doit rester un élément central de l'art de gouverner, aussi bien dans l'élaboration de notre politique étrangère que dans la réforme et le renouvellement des modes de gouvernance multilatéraux¹¹⁰. »

Une telle initiative était bien harmonisée avec la « nouvelle » diplomatie publique, car elle soulignait les communications multivoques dans l'élaboration des politiques. Le résultat des consultations n'a pas été spectaculaire, car M. Graham a annoncé que les trois piliers de la politique étrangère devaient rester intacts, mis à part quelques ajustements mineurs. Toutefois, il est important de reconnaître les efforts déployés en vue de faire participer la population à l'élaboration des politiques.

Le changement le plus brutal a touché les trois piliers en 2005 lorsque le premier ministre Martin a publié l'examen de la politique étrangère intitulé *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*. La culture en tant que pilier de la politique étrangère était complètement évacuée du document et les relations culturelles étaient citées à peine quelques fois dans tout le document. Mais, la diplomatie publique y était décrite comme une « nouvelle capacité » :

¹⁰⁷ Évaluation Festival Pensez Canada au Japon, 2002, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/departement/auditreports/evaluation/evalThinkCanada02-fr.asp>

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ "Think Canada campaign this year", from *The Hindu* (Online edition), Tuesday July 24, 2001. <http://www.thehindu.com/thehindu/2001/07/24>

¹¹⁰ <http://www.foreign-policy-dialogue.ca/fr/rapport/index.html>

« une restructuration interne et une consolidation du ministère, y compris pour se doter d'une direction générale de l'Amérique du Nord plus ciblée et d'une direction générale chargée des questions mondiales qui se concentrera sur la réforme multilatérale, pour arriver à une gestion plus stratégique des relations bilatérales et de la sécurité internationale, ainsi que pour mettre plus l'accent sur l'élaboration de la politique étrangère et la diplomatie publique. »

Et on y dit que les Affaires étrangères :

« appliqueront une stratégie plus solide et plus dynamique en matière de diplomatie publique afin de s'assurer que le Canada fasse clairement entendre et comprendre sa voix et ses idées, ce qui nous permettra de former les coalitions nécessaires pour atteindre nos objectifs¹¹¹. »

Compte tenu que de nombreux experts et théoriciens dans le domaine de la diplomatie reconnaissent clairement que les relations culturelles sont peut-être le volet le plus important des programmes de diplomatie publique, on peut se demander comment le premier ministre Martin espérait appliquer une « stratégie plus solide et plus dynamique » puisqu'il avait supprimé le « troisième pilier » de la déclaration précédente. Ainsi, il n'est pas étonnant que les sept pages consacrées au renforcement des réseaux outre-mer du Canada portent sur le renforcement des échanges économiques.

Les arts et la culture ne sont pas complètement absents du document. Dans la section sur la diplomatie, on indique que pour faire avancer la démocratie et les droits de la personne :

« Le Canada peut aider à expliquer comment on peut modeler des institutions de manière à garantir le respect de normes universelles, tout en respectant l'expression culturelle, ethnique et religieuse. Nous pouvons le faire, entre autres, en faisant connaître la diversité canadienne à l'étranger, y compris par les arts et la culture¹¹². »

Cela est effectivement noble, mais également discutable puisque l'examen ne fait aucunement mention d'un accroissement des fonds destinés aux relations culturelles.

En décembre 2004, avant la publication de l'examen, M. Martin a été interviewé à l'émission *As It Happens*. Tandis qu'on y discutait de politique étrangère, le premier ministre a vanté la présence du Canada à l'étranger pour superviser des élections et il a informé le public que le Canada continuerait d'envoyer des Casques bleus là où leur présence est nécessaire, et qu'il ferait plus d'efforts pour former d'autres pays à assurer le maintien de la paix. Il a également ajouté ce qui suit au sujet de la politique étrangère : « J'estime qu'il faut commencer avec la sécurité militaire, mais ce n'est pas tout. Par la suite, il faut commencer la mise en place d'institutions qui permettront à la démocratie de se développer¹¹³ » (traduction libre). Après une telle déclaration, le secteur culturel aurait dû savoir ce qui s'en venait. Évidemment, dans le contexte du

¹¹¹ *Fierté et influence : notre rôle dans le monde* <http://geo.international.gc.ca/cip-pjc/ips/overview-fr.aspx>.

¹¹² *Ibid.*, 17.

¹¹³ Paul Martin in Roger Annis, "Paul Martin in Canada in the World," from website *Autonomy and Solidarity* (http://auto_sol.tao.ca/)

conflit exacerbé au Moyen-Orient, particulièrement en Iraq et en Afghanistan, le fait que la déclaration de M. Martin était axée sur la défense et l'intervention militaire n'est pas surprenant.

Comme nous l'avons déjà mentionné, en septembre 2006, le gouvernement Harper a annoncé une réduction massive des dépenses fédérales. Le gouvernement minoritaire nouvellement élu a rompu avec la tradition en ne publiant pas de rapport sur la révision de la politique étrangère, même si l'on a procédé à une révision interne. Le style des relations extérieures est radicalement modifié. Tout particulièrement, le premier ministre Harper semble affirmer une orientation assez ferme dans les relations internationales; depuis son élection, il a accru le rôle de chef de file du Canada en Afghanistan et suspendu l'aide à l'Autorité palestinienne après l'élection du Hamas. Chose inquiétante, on ne fait plus mention des relations culturelles au MAECI ni d'une stratégie en matière de diplomatie publique. Dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2007-2008, il n'est également plus question de stratégie liée à la diplomatie publique ni d'activité culturelle. Il s'agit essentiellement d'un document économique et militaire.

Néanmoins, les voies de la diplomatie publique demeurent ouvertes, bien qu'elles soient assez limitées. Au chapitre de la diffusion internationale, il y a Radio Canada International (RCI); des sites Internet comme culturescope.ca et l'Observatoire culturel canadien; Routes commerciales, un programme qui compte accroître les stratégies concernant les relations culturelles; le Conseil international d'études canadiennes et des acteurs principaux tels que Téléfilm Canada et le Conseil des arts du Canada, qui administre les subventions pour les tournées et joue un rôle actif dans l'accroissement de l'auditoire étranger. La tenue des Jeux olympiques à Vancouver en 2010 ouvre également des possibilités pour la diplomatie publique dans les prochaines années. Même si ces acteurs offrent des possibilités pour le développement de la culture canadienne à l'étranger, il n'y a aucun engagement de l'État envers la diplomatie publique. En fait, à l'heure actuelle, on doute même que le Canada s'intéresse à la diplomatie publique. Si ces programmes continuent d'être fragmentaires et sous-financés, ce sera la fin de la diplomatie publique canadienne, et, malheureusement, la culture canadienne sera menacée de disparaître silencieusement dans la cacophonie de la culture.

Quoi qu'il en soit, le ministère du Patrimoine canadien a récemment indiqué que les intérêts culturels à l'étranger constituaient une priorité absolue :

« Patrimoine canadien s'engage à travailler en étroite collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour piloter des initiatives visant à appuyer ses principaux objectifs internationaux, montrer l'excellence du Canada à l'étranger, ouvrir davantage d'avenues sur la scène internationale au savoir-faire et au commerce culturel canadien, assurer une représentation efficace des politiques et des intérêts culturels canadiens dans le cadre de négociations commerciales internationales, promouvoir l'importance de la diversité des expressions culturelles et favoriser la démocratie et le pluralisme en faisant connaître les expériences et les pratiques exemplaires canadiennes dans les domaines de la culture, du sport, de l'identité et de la gouvernance¹¹⁴. »

¹¹⁴ http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/pch/pch02_f.asp

Le Ministère prévoit également créer une stratégie ayant trait au commerce culturel, promouvoir la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, et planifier la participation du Canada à l'exposition internationale de Shanghai en 2010¹¹⁵.

Si l'on s'arrête un instant pour regarder au-delà de nos institutions, le travail des Canadiens à l'étranger est souvent inestimable. Rena Sharon, professeure de musique à l'Université de la Colombie-Britannique et pianiste de concert a été « [inspirée] par un plaidoyer enflammé de Roméo Dallaire, qui a demandé non pas la présence de soldats, mais d'artistes, de professeurs et de soignants¹¹⁶ » (traduction libre) auprès de la population du Rwanda. Le général Dallaire, connu pour avoir dirigé la Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda (MINUAR) entre 1993 et 1994, avait compris que les personnes blessées avaient besoin de guérir au contact de personnes, mais pas au moyen d'interventions économiques ou militaires. Même si le consul canadien a invité Sharon, elle a payé son billet pour se rendre à Kigali, au Rwanda. Ses concerts étaient fondés sur le principe selon lequel la « musique procure des bénéfices somatiques pour les mourants et les malades¹¹⁷ » (traduction libre). Lors de son séjour au Rwanda, Rena s'est rendue dans des hôpitaux, des orphelinats et à l'université locale.

Il est facile de considérer des activités comme celles de Sharon comme ayant un caractère colonial ou impérialiste; l'Occident qui vient en aide aux pays en développement avec ses chefs-d'œuvre culturels de musique classique. Mais, être méfiant à l'égard des motivations de ces personnes n'aidera pas la promotion des arts et de la culture dans la diplomatie publique, les relations extérieures et ainsi de suite. Ce que nous devons apprendre de l'histoire de Rena est l'importance de la stimulation culturelle pour soulager les cœurs et l'esprit d'un pays brisé. Deborah Kirshner parle dans son article sur Rena Sharon de la perte du pouls culturel du Rwanda :

« Albert Byron, un guitariste, a été l'un des premiers artistes à retourner au Rwanda après la guerre. Il a essayé de ressusciter la culture locale, mais pendant que j'étais [Kirshner] à Kigali, je n'ai pas réussi à trouver un seul bar présentant des musiciens ni une poche d'artistes alternatifs. Une grande partie des chanteurs que j'entends aujourd'hui viennent de la République démocratique du Congo ou de l'Afrique du Sud. Je n'ai pas non plus trouvé de McDonald's, ce qui est encore plus significatif que cela ne paraît, car j'ai découvert que l'absence d'images d'entreprises américaines a une incidence très marquée sur la psyché¹¹⁸ » (traduction libre).

Le Rwanda n'est qu'un pays qui s'expose au danger de tomber dans le silence culturel. Si la situation perdure, on peut présumer que les images de McDonald's et occidentales

¹¹⁵ http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/pch/pch02_f.asp

¹¹⁶ Deborah Kirshner. « A Pianist in Rwanda », *Walrus* 4, 4 (mai 2007) : 59.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Kirshner, 61.

s'estomperont. Avec de tels exemples, il est manifeste que la diplomatie publique n'a pas à partir de rien; les programmes de diplomatie publique identifieront les activités actuelles des Canadiens et les organisations déjà actives dans les pays étrangers. Les compressions sont désolantes, mais nous ne devons pas nous limiter à des réflexions visant à savoir ce que nos institutions sont capables de donner et nous devons reconnaître que des « pratiques exemplaires » en matière de diplomatie publique sont déjà en place.

Échanges et études canadiennes

« Le Canada est encore rarement considéré à l'étranger comme un pays distinct où notre société, notre histoire, notre politique et notre littérature méritent un sérieux examen intellectuel. Des vieux mythes concernant un territoire couvert de glace et de neige persistent et le qualificatif de « pays inconnu » pourrait avoir pris une nouvelle signification. Dans une vaste mesure, cette méconnaissance du Canada découle du fait que nous n'avons pas réussi à faire mieux connaître et comprendre notre pays à l'étranger¹¹⁹ » (traduction libre).

Voilà ce qui était énoncé dans le *Rapport de la Commission sur les études canadiennes* publié en 1975, année où l'on a officiellement inauguré une chaire et un centre d'études canadiennes à l'Université d'Édimbourg. On a fait les choses en grand lors du lancement du programme à Édimbourg; le coût final du lancement s'élevant à 180 000 livres sterling¹²⁰, obtenues de commanditaires canadiens et britanniques. Les études canadiennes ont immédiatement été assorties d'un prix élevé.

Depuis lors, les études canadiennes font partie intégrante des efforts en matière de diplomatie publique, favorisant la connaissance et la compréhension du Canada. Le gouvernement Trudeau avait commencé à promouvoir l'idée d'un programme sur les études canadiennes au début de 1974 et il a officiellement créé un programme du gouvernement en avril 1975. Le programme devait inclure un plan quinquennal visant à accroître les relations culturelles entre 1975 et 1980, et comprendre diverses activités universitaires telles que des professeurs invités, des échanges universitaires, des recherches sur thèmes canadiens, la diffusion de publications canadiennes et l'organisation de conférences¹²¹.

Toujours en 1975, les États-Unis ont élaboré une stratégie pour stimuler les programmes d'études canadiennes, qui ont fini par devenir le Programme de bourses de complément de spécialisation. Le Programme fonctionnait ainsi : les universités américaines recevaient une aide financière du gouvernement du Canada pour faire des recherches en études canadiennes et, en échange, les chercheurs et leur université respective s'engageaient à offrir des cours sur le Canada pendant les trois années suivantes¹²². Ottawa a été enchanté par la proposition et on a lancé le programme en 1976, avec un budget de seulement 15 000 \$; ce montant est passé à 60 000 \$ entre 1978 et 1979 et il a continué à augmenter dans les années suivantes. L'ambassade du

¹¹⁹ Halloran, 13.

¹²⁰ Halloran, 14.

¹²¹ Halloran, 13.

¹²² Halloran, 14.

Canada à Washington était d'avis que le programme était l'outil le plus efficace pour promouvoir les objectifs canadiens.

Un tel succès a entraîné l'accroissement du répertoire des études canadiennes, car, aujourd'hui, le MAECI indique que des Programmes d'études canadiennes sont en place dans près de 50 pays et que plus de 7 000 universitaires enseignent et effectuent des recherches sur le Canada¹²³. M. Potter mentionne, qu'aujourd'hui, les programmes d'études canadiennes comprennent des « associations et des centres, des bourses de recherche et d'études, des subventions de voyage et des aides aux bibliothèques universitaires¹²⁴ » (traduction libre). Le succès des programmes est attribuable aux faibles coûts engagés; les dépenses annuelles d'environ 12 millions de dollars pour les subventions et les bourses représentent moins d'un pour cent du budget annuel du MAECI¹²⁵» (traduction libre).

Parmi les 26 associations nationales et multinationales, le Conseil international d'études canadiennes est « l'organisme qui chapeaute les associations d'Études canadiennes et qui fait également office d'agent administratif pour la plupart des Programmes d'études canadiennes du Gouvernement canadien¹²⁶. » Outre ces programmes, on dénombre le Programme des bourses d'études et de perfectionnement du Commonwealth, de nombreux programmes d'échanges offerts dans la plupart des universités canadiennes et un grand nombre d'étudiants étrangers qui s'inscrivent dans les universités canadiennes tous les ans.

Radiodiffusion internationale

Après les relations culturelles et les échanges universitaires, la radiodiffusion internationale est le troisième outil le plus important de la diplomatie publique. M. Potter observe que cette facette de la diplomatie publique n'a pas été financée adéquatement par les stratégies portant sur la politique étrangère du Canada¹²⁷, une lacune malheureuse, compte tenu que l'élaboration de la politique culturelle canadienne est profondément ancrée dans la radiodiffusion nationale. Radio Canada International est la voix du Canada dans les stations de radio du monde entier, mais le Canada n'a pas de service de télévision internationale comme la BBC en Grande-Bretagne et la *Deutsche Welle* en Allemagne.

Dès les années 30, il était question au Canada de créer un service international de radio pour faire connaître la perspective canadienne au reste du monde. Durant la Seconde Guerre mondiale, le premier ministre Mackenzie King a proposé la création d'un service de radio à ondes décamétriques afin que les troupes canadiennes postées à l'étranger aient des nouvelles du Canada. Comme l'expliquait Arthur Siegel dans son histoire de Radio Canada International, « ses radiodiffusions accéléreraient la capitulation des Allemands et remonteraient le moral des habitants des pays occupés en renseignant amis et ennemis au sujet des batailles, de la contribution du Canada à l'effort de guerre et du brillant avenir de la paix mondiale sous les auspices des Nations Unies¹²⁸. » Le

¹²³ http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/united_kingdom/academic08-fr.asp

¹²⁴ Potter, 9.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Potter, 10.

¹²⁸ http://www.pch.gc.ca/progs/em-cr/eval/2003/2003_04/3_f.cfm

service international a effectué ses premières radiodiffusions en français et en anglais à la fin de 1944.

Au milieu des années 40, le Service international de Radio-Canada radiodiffusait des émissions régulièrement en Europe dans 15 langues, notamment le tchèque, l'hollandais, l'italien, le suédois, le danois et le norvégien; toutefois, en 1961, on a cessé la radiodiffusion de ces programmes. En 1946, on a commencé des radiodiffusions dans les Caraïbes, à Cuba, en Colombie, au Pérou, en Équateur et au Brésil. Le Service international de Radio-Canada s'est associé aux Nations Unies, nouvellement créées, en 1947; les radiodiffusions de Nations Unies étaient transmises par le service canadien jusqu'en 1952, année où elles ont été transférées à Voice of America.

M. Potter indique que le Service a connu des épisodes difficiles, manquant nettement de soutien de la part du gouvernement à des moments cruciaux de son développement¹²⁹. Mentionnons les tentatives du Service de radiodiffuser des émissions dans le bloc soviétique. Voulant informer la population soviétique des événements se produisant dans le monde, les services en langue russe ont connu des difficultés dans les années 50 et 60, et ils ont été complètement supprimés en 1967. En 1968, on a restructuré le Service à Ottawa; il a été officiellement intégré à la Société Radio-Canada (SRC). Ce changement signifiait également que la SRC devait consulter le ministère des Affaires extérieures afin de bien remplir son mandat « qui serait une expression permanente de l'identité canadienne à l'étranger¹³⁰. »

En 1970, on a rebaptisé le Service Radio Canada International (RCI) et, à cette époque, il avait commencé des radiodiffusions en français dans des régions de l'Afrique et de l'Asie. En 1971, lorsque le gouvernement Trudeau a officiellement reconnu la Chine, on y a radiodiffusé des émissions en anglais et en mandarin. Cela a été un grand succès pour RCI, car on estimait à 20 millions le nombre d'auditeurs chinois. Peu après, on a commencé des radiodiffusions en arabe au Moyen-Orient; elles coïncidaient avec l'opération Bouclier du désert, à laquelle le Canada a participé.

Dans les décennies qui ont suivi, RCI a connu d'autres expansions et elle n'a pas éprouvé de difficultés importantes jusqu'en 1991, année où le gouvernement a entrepris de vastes compressions budgétaires dans tous les ministères et sociétés d'État. À ce moment-là, la SRC a décidé qu'elle ne pouvait plus continuer à exploiter RCI, à moins que le fédéral n'y injecte des fonds. Dans le but de sauver le service, le directeur de programme de l'époque, Allan Familiant, a amorcé une restructuration majeure en mars 1991. Malgré ce coup dur, RCI a survécu, et comme le fait remarquer M. Potter, à la fin de 1998, RCI avait un auditoire hebdomadaire d'environ 6 millions de personnes¹³¹.

Si l'on examine l'énoncé de mission approuvé pour RCI en 1980 par la SRC, il est intéressant de noter qu'il reflète parfaitement les objectifs de la diplomatie publique dans leur ensemble puisqu'il consiste à « fournir un service destiné à attirer un auditoire international dans le but de mieux faire connaître le Canada à l'échelle internationale et de promouvoir l'identité canadienne¹³². » « Ses programmes devaient refléter la vie et la culture canadiennes, les politiques et les intérêts nationaux du Canada et la position du

¹²⁹ Potter, 10.

¹³⁰ http://www.pch.gc.ca/progs/em-cr/eval/2003/2003_04/3_f.cfm

¹³¹ Potter, 10.

¹³² http://www.pch.gc.ca/progs/em-cr/eval/2003/2003_04/3_f.cfm

Canada dans le domaine des affaires nationales et internationales¹³³. » RCI devait également fournir davantage d'informations et de nouvelles du Canada aux Canadiens à l'étranger, notamment aux personnes postées à l'étranger, mais aussi aux voyageurs.

Par la suite, le gouvernement a compris que les aspects économiques, sociaux, culturels et autres de la vie canadienne n'étaient pas bien connus à l'étranger et que le Canada « n'est pas représenté dans les kiosques de journaux étrangers par un journal quotidien ou hebdomadaire canadien, et uniquement par une couverture des plus superficielles dans les médias étrangers¹³⁴. » Par conséquent, en 1994, on a modifié la politique de programme pour s'assurer que la programmation de RCI pallie ce problème et on a ajouté que les programmes devaient refléter les politiques et les intérêts nationaux du Canada, et toute la gamme de points de vue du Canada.

Aujourd'hui, RCI est diffusé sur ondes courtes analogiques et numériques, sur Internet, par satellite, et sur les ondes de diverses radios partenaires publiques, privées, communautaires ou universitaires dans divers pays¹³⁵. Elle produit des émissions hebdomadaires en neuf langues, un nombre relativement faible lorsqu'on le compare avec celui de radiodiffuseurs internationaux similaires. Les langues offertes sont le français, l'anglais, l'espagnol, le russe, l'ukrainien, le mandarin, le cantonnais, l'arabe et le portugais. RCI diffuse également des cours de langues s'adressant aux enfants et à leurs parents « [À travers] des contes de la tradition orale canadienne, des légendes, des comptines, des chants traditionnels et des jeux divers puisés dans la culture canadienne française et anglaise, l'enfant apprend une langue d'une manière divertissante et amusante¹³⁶. » Ces programmes sont offerts dans le cadre du mandat de RCI de servir les nouveaux arrivants au Canada, comme avec le service de radio Internet Viva, qui est diffusé dans huit langues et qui traite de sujets intéressant les nouveaux immigrants. RCI produit également un cyberjournal, un sommaire quotidien sans frais des actualités canadiennes, envoyé par courriel aux personnes abonnées.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ RCI. <http://www.rcinet.ca/>

¹³⁶ RCI.

Difficultés pour la culture canadienne à l'étranger

Le Canada par rapport à l'Amérique

L'aspect le plus évident de cette discussion est le fait que le Canada est dans l'ombre des États-Unis – sur le plan politique, économique, de la force militaire, et ainsi de suite. Par conséquent, pour mener à bien une campagne de diplomatie publique, il faut éviter l'impérialisme culturel américain. Étant donné que les États-Unis sont tellement riches, ils sont autorisés, comme l'indique Kevin V. Mulcahy, « à être la grande exception culturelle, avec une culture populaire dominante qui peut indemniser ses coûts sans compter une société populeuse et prospère qui est, en grande partie, immunisée contre les expressions culturelles qui n'affichent pas une sensibilité américaine¹³⁷ » (traduction libre). Essentiellement, l'Amérique peut se permettre d'avoir une « politique culturelle du libre accès », car elle a peu à craindre de la compétition étrangère.

Toutefois, pour le Canada, le libre-échange culturel soulève le problème de l'exposition aux forces de l'annexion culturelle américaine. La taille et l'agressivité des industries culturelles américaines, surtout dans le domaine du cinéma, de la télévision et de l'édition, sont en fait très menaçantes pour la souveraineté culturelle du Canada et, par conséquent, elles font obstacle à une diplomatie culturelle canadienne « souveraine ».

Les États-Unis et le Canada ont des conceptions très différentes de la *nature* de la culture :

« Généralement, les Américains considèrent le marché comme le facteur déterminant des valeurs culturelles... la culture est l'équivalent (essentiellement) du divertissement et un bien qui est fourni par le marché. Au Canada... la culture est une expression de l'identité nationale et, à ce titre, il incombe au public de la promouvoir et de la protéger¹³⁸ » (traduction libre).

À partir de ces points de vue divergents, il est facile de voir d'où naît l'incompréhension, surtout en ce qui concerne l'exemption accordée aux industries culturelles dans les accords de libre-échange. Le divertissement américain est une des principales exportations des États-Unis et le Canada est un pays où ils réalisent des profits importants. Il n'est pas étonnant que certaines des questions les plus litigieuses entourant les accords de libre-échange entre le Canada et les États-Unis concernaient la production et la diffusion des produits culturels.

Par souci de clarté, les produits culturels, tels que définis par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) comprennent : « la publication, la distribution ou la vente de livres, de revues, de périodiques ou de journaux; les compositions musicales sous forme imprimée ou assimilable par une machine; la production, la distribution, la vente ou la présentation de films ou d'enregistrements vidéo, d'enregistrements de musique audio ou vidéo; les radiocommunications; les activités de télédiffusion et de câblodistribution et

¹³⁷ Kevin V. Mulcahy. « Cultural Imperialism and Cultural Sovereignty: U.S-Canada Cultural Relations », *Journal of Arts Management, Law and Societies*, 31 (hiver 2002) : 265.

¹³⁸ *Ibid.*, 269.

les services de programmation et de diffusion par satellite¹³⁹ » (traduction libre). Le traité de l'ALENA prévoit que ces industries culturelles sont régies par les modalités de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis de 1989 et que le traitement de la culture est identique dans les deux traités¹⁴⁰. Toutefois, l'article 2005 (1) prévoit que les industries culturelles sont exemptées des dispositions de l'accord.

Les exemptions culturelles font l'objet d'interprétations conflictuelles entre les Canadiens et les Américains. Les États-Unis n'ont jamais indiqué que le protectionnisme culturel canadien enfreignait l'ALENA; toutefois, en 1996, ils ont demandé à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de se prononcer sur la discrimination exercée par le Canada à l'endroit des périodiques à tirage dédoublé tels que *Sports Illustrated*, *People Canada* et *Elle Québec*. L'OMC a conclu dans sa décision « Canada - Certaines mesures concernant les périodiques » que plusieurs mesures canadiennes n'étaient pas autorisées parce que les revues sont considérées comme des biens, non pas des services¹⁴¹.

Les États-Unis et la question de l'exemption culturelle poseront uniquement un problème quand il faudra distinguer la culture canadienne de la culture américaine. Sans être complètement antiaméricain, le Canada doit choisir avec soin ce qui le représente à l'étranger.

La culture par rapport aux valeurs

« Nos principes et nos valeurs - *notre culture* [italique ajouté] – reposent sur notre attachement à la tolérance; à la démocratie, à l'équité et aux droits de la personne; au règlement pacifique des différends; à l'économie de marché, avec ses possibilités et ses défis; à la justice sociale; au développement durable; et à la réduction de la pauvreté¹⁴². »

Cette déclaration, contenue dans l'examen de la politique étrangère de 1995, est plutôt déroutante. Si le « troisième pilier » est lié aux *valeurs* et à la *culture*, ces termes ne devraient-ils pas être examinés séparément? Les termes semblent interchangeables : les valeurs canadiennes équivalent à la culture canadienne et vice-versa. Cette confusion semble rappeler l'observation de M. Granatstein selon laquelle « pour trop de Canadiens le maintien de la paix est devenu un substitut de la politique et de la pensée » (traduction libre). De même, et à la lumière de la déclaration contenue dans l'examen de la politique étrangère, l'affirmation de M. Granatstein semble également indiquer que pour trop de Canadiens, les *valeurs* sont devenues des substituts de la *culture*.

Assurément, faire la distinction entre les valeurs et la culture est un exercice difficile, sinon impossible, car les deux termes font corps et s'inspirent l'un et l'autre à divers degrés. Évidemment, l'engagement envers les valeurs mérite beaucoup d'attention, mais cela nous amène à nous poser la question suivante : quel est le rôle de la culture dans la politique étrangère si elle n'est qu'un accessoire des valeurs? Étant donné que

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Mulcahy, 270.

¹⁴² *Le Canada dans le monde* http://www.international.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/chap1-fr.asp

les valeurs canadiennes sont défendues essentiellement par la présence et/ou le soutien militaire (ou devrions-nous dire la présence « diplomatique »), il est difficile pour la culture, du point de vue des arts visuels et du spectacle, des autres processus de création et peut-être, dans une moindre mesure, des bourses canadiennes à l'étranger, de se trouver une place dans les valeurs canadiennes prônées dans le monde entier. Si les Canadiens croyaient vraiment en la création de cultures de la paix dans le monde, ils appuieraient davantage des relations internationales pacifiques au moyen des arts et de la culture plutôt que de croire naïvement que toutes les initiatives canadiennes à l'étranger sont pacifiques.

La démocratie culturelle et le problème de l'image

La démocratie culturelle est devenue populaire dans les années 70. Elle mettait en évidence la décentralisation; à ce titre, il s'agissait d'un changement d'orientation dans la politique culturelle canadienne. On s'éloignait de l'objectif global consistant à créer une culture nationale afin de se rapprocher d'un objectif visant à favoriser la croissance de l'activité culturelle « locale ». En 1970, Gérard Pelletier a officiellement annoncé au congrès national de la Conférence canadienne des arts les nouvelles orientations de la politique culturelle fédérale, c'est-à-dire la démocratisation, la décentralisation, le pluralisme, la coopération fédérale-provinciale et la coopération internationale¹⁴³. Il s'en est suivi une plus grande participation des provinces et des municipalités. En termes plus clairs, comme l'indique Joyce Zemans, la politique culturelle fédérale est « devenue plus active grâce au renforcement de l'autonomie des régions¹⁴⁴ » (traduction libre). Entre 1970 et 1975, on a créé des ministères régionaux chargés de la culture au Manitoba, en Saskatchewan, à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, en Ontario et en Colombie-Britannique.

La crainte de ne pas projeter une image ou une identité nationale cohérente est bien ancrée dans l'histoire du Canada. Le secteur des relations culturelles internationales s'est penché sur ce problème. À la fin des années 70, on a eu recours aux relations internationales pour défendre la cause de l'unité nationale. M^{me} Halloran fait remarquer que cela concorde avec la « victoire du Parti Québécois aux élections provinciales de 1976 et avec la victoire fédéraliste au référendum de 1980¹⁴⁵ » (traduction libre). L'Europe, les États-Unis et le Japon avaient émis des réserves quant à la légitimité du Canada en tant qu'endroit viable pour y faire des investissements. Le ministère des Affaires extérieures avait décidé de projeter une image de l'unité canadienne, et on avait débloqué des fonds à l'appui de cette initiative.

Il s'agit d'un point intéressant, car le Canada avait adopté à l'origine des méthodes en matière de diplomatie culturelle essentiellement pour contrer des efforts similaires au gouvernement du Québec. Ottawa a réduit ses mesures réactionnaires au cours des années 70 en investissant dans ses propres programmes, mais ces programmes ainsi que les activités du Québec ont incité les autres provinces à lancer leurs propres programmes de diplomatie culturelle. Même si Ottawa accueille favorablement les initiatives des provinces, surtout en termes d'intérêts économiques, les activités des provinces à l'étranger ont créé de la confusion dans les pays étrangers au sujet de

¹⁴³ Joyce Zemans, *Where Is Here: Canadian Culture in a Globalized World*, Tenth Annual Robarts Lecture, 1996.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Halloran, 16.

l'image du Canada.

De façon générale, les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent ensemble aux activités entreprises à l'étranger et ils semblent collaborer dans les négociations commerciales et les promotions des échanges commerciaux. Le MAECI a conclu des accords de regroupement des services sous un même toit avec un certain nombre de provinces en vue de placer des agents de commerce provinciaux dans certaines ambassades du Canada. À ce propos, M. Potter indique : « Les missions commerciales d'Équipe Canada dans le monde entier sont une manifestation de cette tentative d'exploiter les synergies des activités fédérales et provinciales à l'étranger et de promouvoir une image unique, unifiée du Canada¹⁴⁶» (traduction libre).

Affirmer que le Canada a réellement un problème d'image est contestable. Le Canada est un pays vaste qui a toujours connu des difficultés et qui continuera d'en connaître pour ce qui est de présenter une image nationale. Toutefois, les Canadiens devraient se réjouir d'une telle ambiguïté plutôt que de la rejeter; la transnationalité, l'hybridité, les identités multiculturelles sont des concepts puissants que les États peuvent utiliser à leur avantage. Si nous convenons que l'identité et, dans un pays de plus en plus multiculturel, la nationalité ne sont plus restreintes par les limites géographiques traditionnelles, la question de l'identité nationale devient immédiatement plus simple, et davantage de possibilités s'offrent à nous. L'image du Canada à l'étranger devrait suivre cette orientation.

¹⁴⁶ Potter, 16.