

prouver la taille et la composition des délégations aux conférences internationales et d'en recommander l'approbation au Cabinet. La directive du Cabinet ne couvre cependant ni les rencontres techniques, ni les déplacements officiels ni les délibérations officieuses de nature générale, soit ce qu'on appelle «non-conférences» en jargon orwellien. En ce qui concerne les rencontres tenues au Canada, les autres ministères sont plus susceptibles de faire savoir qu'ils attendent des visiteurs étrangers qui pourront très bien ne pas passer inaperçus; mais cela ne s'applique pas aux représentants américains qui nous visitent.

En 1972, le MAE est chargé d'assurer la coordination des composantes et incidences extérieures de la politique nationale. Le ministère fonctionnellement responsable d'une politique est censé aviser le MAE de tout programme comportant un contenu ou des aspects extérieurs, mais il néglige parfois de le faire, par inadvertance ou non. Les omissions revenaient avec le plus de fréquence dans le domaine des relations canado-américaines. Le gouvernement a donc publié en 1974 des lignes directrices plus précises pour tenter d'empêcher que des questions comportant des incidences canado-américaines n'atteignent le Cabinet avant qu'il y ait eu consultation avec les Affaires extérieures. Donc, pendant une bonne partie des années 70, le Ministère n'était manifestement pas considéré comme une agence centrale dont les autres ministères devaient obtenir le feu vert avant de mettre en œuvre les programmes fonctionnels comportant incidemment des composantes extérieures.

Pour une agence centrale, la coordination est limitée du fait qu'elle repose sur la coopération et la persuasion. Si l'organisme responsable désigné n'a pas le pouvoir d'assurer le respect non seulement des modalités extérieures de la coordination mais également des incidences de sa direction et de son leadership au niveau des politiques, il se peut que ses obligations et responsabilités officielles en ce qui a trait aux autres ministères ne soient alors que purement nominales.

Le sous-secrétaire affirme que la façon dont le Ministère peut exercer son autorité le distingue des autres agences centrales. Le Conseil du Trésor contrôle les dépenses budgétaires de tous les ministères;

il établit les politiques administratives du gouvernement en tant qu'employeur. «Les ministères et organismes du gouvernement n'ont pas le choix: ils doivent passer par le Conseil du Trésor.» Il aurait pu affirmer la même chose du BCP, le gardien des portes du Cabinet. Personne ne peut contourner le Conseil du Trésor et le BCP; les ministères peuvent toutefois offrir une coopération minimale au MAE sans être dans son sillage et sans que cela demeure leur cause de sérieux problèmes. Le Conseil du Trésor et le BCP ont à offrir ou à retenir une denrée à laquelle les autres ministères attachent du prix; ce n'est pas le cas pour les Affaires extérieures.

Ces trois organismes interviennent dans une gamme de politiques suffisamment vaste pour prétendre au statut d'agence centrale; tous trois ont les responsabilités nécessaires en matière de coordination; mais seulement deux d'entre eux ont les pouvoirs de contrôle nécessaires pour assurer l'exercice effectif de ces responsabilités. Le pouvoir de contrôle est une arme capitale dans l'arsenal d'une agence centrale. Le ministère des Affaires extérieures ne se différencie pas tant par sa façon d'exercer les pouvoirs d'une agence centrale que par l'absence de l'autorité nécessaire à l'exercice quotidien du mandat d'une agence centrale.

Les Affaires extérieures s'insèrent facilement dans ce groupe un peu plus large de ministères et d'organismes qu'on appelle les portefeuilles traditionnels de coordination horizontale. Ces ministères ont une forte influence sur les politiques étant donné les nombreuses possibilités d'intervention qui leur sont données dans ce domaine. Ils œuvrent chacun dans de grands secteurs horizontaux ou à facettes multiples de la politique gouvernementale. Si le MAE peut, par exemple, prendre le leadership de la politique commerciale internationale du Canada et maintenir son emprise sur la politique juridique internationale, son autorité aura été suffisamment consolidée pour qu'il monte dans la catégorie des agences centrales. S'il n'obtient pas de pouvoirs accrus, le recours à une définition plus laxte d'agence centrale ne satisfera pas les tenants de sa promotion. Le débat concernant le statut d'agence centrale n'en est pas tellement un de sémantique que des leviers de leadership.