

STATEMENT DISCOURS

SECRETARY
OF STATE
FOR EXTERNAL
AFFAIRS.

SECRÉTAIRE
D'ÉTAT AUX
AFFAIRES
EXTÉRIEURES.



NOTES POUR UN DISCOURS DE
L'HONORABLE ALLAN J. MACÉACHEN,
VICE-PREMIER MINISTRE ET
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX
AFFAIRES EXTÉRIEURES.

LE PARLEMENT ET LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

OTTAWA,

LE 30 AVRIL 1984

Permettez-moi d'abord de féliciter l'Institut canadien des affaires internationales et le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires d'avoir conjugué leurs efforts pour organiser cette conférence. Vous avez distingué là un domaine qui mérite davantage d'attention de la part des théoriciens et des praticiens.

Vous savez, on voit les choses différemment selon que l'on regarde par le petit ou par le gros bout de la lunette. Mes premiers pas dans le domaine des affaires étrangères remontent à 1955. Jeune député, je faisais alors partie de la délégation canadienne à l'Assemblée générale des Nations Unies, à titre d'observateur parlementaire. L'année suivante, j'ai été membre de la délégation canadienne auprès du Conseil économique et social des Nations Unies, qui a son siège dans la splendide ville de Genève. Je promettais alors tellement qu'il ne m'a fallu que dix-huit ans pour devenir secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Aujourd'hui, dix autres années plus tard, je suis revenu à mes anciennes amours après avoir relevé divers défis; je noterai au passage que les fonctions de critique des affaires extérieures que j'ai assumées brièvement dans l'Opposition ont été pour moi une expérience enrichissante. Certaines tâches ont été plus gratifiantes que d'autres.

Le Parlement, le Gouvernement et le public

En tant que secrétaire d'État aux Affaires extérieures et en raison de mon travail à la Chambre, je ne peux naturellement échapper au débat concernant les relations entre le Gouvernement et le Parlement. Le Parlement et les parlementaires devraient-ils avoir un rôle élargi dans la formulation de la politique étrangère? La responsabilité du Gouvernement devrait-elle faire l'objet d'un contrôle plus étroit? Pour ma part, je crois fermement qu'au Canada nous ne sommes pas dans une situation que les théoriciens qualifient de gagnant-perdant; en d'autres termes, j'estime que nous pouvons confier au Parlement un rôle plus étoffé en matière de relations étrangères sans que cela se fasse nécessairement au détriment du contrôle et de l'ultime responsabilité qu'exerce le Gouvernement dans ce domaine. Le Parlement et les parlementaires devraient coopérer davantage au processus, et le Gouvernement doit oeuvrer en ce sens pour le bénéfice de tous.

En tant que parlementaire, je sais combien est précieux le temps dont disposent les députés et combien nombreuses sont les questions qui accaparent leur attention. Nous sommes tous des hommes et des femmes politiques; et en tant que députés, nous nous faisons la plupart du temps l'écho de ceux qui nous ont élus. Si les questions internationales ne viennent pas en tête de liste des préoccupations du public, nous ne pouvons nous attendre à ce que le Parlement y consacre beaucoup de temps et d'énergie. Comme certains d'entre vous, je pourrais être porté à croire que l'attention accordée par le public aux intérêts en jeu - intérêts économiques, de sécurité et autres - ne correspond pas à la réalité. Nous pouvons évidemment chercher à orienter l'opinion plutôt que de simplement la suivre. Mais il serait naïf de croire que les préoccupations du Parlement pourraient différer beaucoup de celles du public et des médias.

Responsabilité du gouvernement

Le rôle fondamental du Parlement est de tenir le Gouvernement responsable de ses actes. Je dois ici confesser une certaine irritation devant un raisonnement qu'on me sert souvent. On invoque parfois l'exemple du Congrès des États-Unis pour alimenter la théorie voulant que l'efficacité du Parlement serait accrue s'il existait une forme quelconque de séparation des pouvoirs, un peu comme au Congrès. À l'évidence, nos régimes politiques respectifs sont passablement différents et il est donc difficile de les comparer. J'estime que nous ne devons pas laisser l'exemple du Congrès américain nous faire perdre de vue cet élément fondamental qu'est la responsabilité du Gouvernement. Le Gouvernement du Canada est directement et pleinement responsable devant le Parlement de sa performance dans le domaine des affaires étrangères. Le Parlement a plein mandat pour forcer le Gouvernement à rendre compte de chacun de ses actes, même au jour le jour. Il se peut bien que les partis de l'Opposition n'arrivent pas à renverser un gouvernement majoritaire, mais cela n'est pas une excuse pour négliger les affaires étrangères. Les députés disposent de plusieurs moyens pour passer à la loupe les gestes du gouvernement, lorsqu'ils le veulent.

Je sais, pour en avoir fait l'expérience, que le Gouvernement est rarement soumis en Chambre à un interrogatoire serré et soutenu sur la question des affaires étrangères. On dit parfois que cela fait l'affaire des ministres. Quant à moi, je n'ai jamais été de cet avis, même lorsque j'ai dû à maintes reprises - et surtout du temps que j'étais ministre des Finances - passer debout la majeure partie de la période des questions. Cette période est un outil essentiel pour sensibiliser davantage le public. Quand les questions se font rares, le Gouvernement perd à la fois l'occasion de jauger l'intérêt du public et des parlementaires, et la chance d'expliquer les politiques du Canada. À titre d'exemple, savez-vous que malgré les tensions extrêmes au Liban et l'instabilité du Moyen-Orient, qui accaparent l'attention mondiale, il n'y a eu depuis décembre qu'une seule question en Chambre sur le Liban et le Moyen-Orient? Je ne crois pas que cette observation traduise autre chose que la réalité politique au Canada et à la Chambre des communes.

À la période des questions s'ajoutent les journées de l'Opposition. La période des questions est ouverte à tous les députés, quoique davantage à ceux de l'Opposition, mais tous peuvent en profiter. Quant aux journées de l'Opposition, elles sont naturellement réservées à celle-ci.

Les journées de l'Opposition permettent à l'Opposition de présenter des motions sur les affaires étrangères. Comme vous le savez, un nombre précis d'entre elles peuvent être des motions de non-confiance. Depuis l'ouverture de la présente législature en 1980, il y a eu plus de soixante-quinze de ces journées, dont cinq ont porté directement sur la politique étrangère. Nous devons quatre de ces dernières au NPD et une au Parti conservateur. Il y a également eu deux débats d'urgence - l'un sur la destruction de l'appareil des lignes aériennes coréennes, l'autre sur la Grenade. Que cela reflète ou non le juste poids des affaires étrangères est discutable, et je reviendrai dans un moment sur le rôle du gouvernement

dans l'organisation de débats. Toutefois, qu'il ne soit pas permis d'en douter: l'Opposition peut effectivement demander un vote de la Chambre sur n'importe quelle question de politique étrangère, et le résultat de ce vote peut être d'une grande importance. Je pense ici en particulier à la question des essais du missile Cruise. On oublie parfois qu'une motion contre ces essais a été présentée à la Chambre pendant une journée d'Opposition, et qu'elle a été défaite par 213 voix contre 34. C'est là un exemple de la façon dont le Parlement peut faire connaître ses vues dans le domaine des affaires étrangères, comme d'ailleurs dans toute autre sphère de responsabilité gouvernementale.

Le Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale offre d'autres moyens de scruter les opérations du Gouvernement. Grâce aux budgets et, depuis les nouvelles règles de 1982, aux divers rapports annuels que lui présentent les ministères, le Comité peut maintenant étudier à peu près n'importe quelle question qui l'intéresse. Que ces moyens soient utilisés ou non par les membres du Comité dépend naturellement de la charge de travail de celui-ci et de l'urgence des autres questions qui retiennent son attention.

Partisanerie

Vous me permettez ici une observation personnelle sur la partisanerie. Je suppose que certains d'entre vous feront valoir que la qualité de la prestation du gouvernement souffre d'un excès de partisanerie - c'est-à-dire que l'on consacre beaucoup trop d'énergie à déterrer des scandales politiques, réels ou non, et beaucoup trop peu à chercher de façon sérieuse à améliorer les politiques du Canada.

À mon avis, nous ferions nettement fausse route si nous essayions de nier le rôle capital des luttes politiques entre les partis, car elles constituent l'une des forces les plus créatrices à l'oeuvre. Naturellement, j'attache une grande importance au fait que nous en arrivions à un vaste consensus sur les principaux engagements internationaux du Canada - par exemple notre appartenance à l'OTAN et l'appui que nous lui accordons, nos promesses envers le monde en développement, notre position à l'égard du respect des droits de la personne, et ainsi de suite. Mais j'accorde peu de crédit à l'opinion qui veut que tous les gens raisonnables soient d'accord en tout, ou que la politique soit formulée à partir du plus petit dénominateur commun. La partisanerie n'est pas mauvaise en soi, mais elle a tendance, lorsqu'elle est poussée à l'extrême, à monter en épingle ce qui n'a pas d'importance et à banaliser ce qui en a; en ce sens, les critiques qu'on en fait sont justifiées. Par cet aspect, la partisanerie décourage les discussions approfondies, empêche les parlementaires et les ministères d'avoir des relations plus productives, et, de façon générale, suscite la désapprobation des médias et des observateurs de la politique étrangère. Ce dont il retourne vraiment ici, c'est la qualité des débats qui peuvent avoir lieu au sein du comité ou à la Chambre. Les participants à votre conférence auront peut-être à nous offrir de judicieux conseils politiques à ce sujet.

Contribution du Parlement

Partisanerie mise à part, le Parlement et les parlementaires contribuent réellement à l'élaboration des politiques du Canada et à leur promotion à l'étranger.

À la période des questions s'ajoute la contribution de la Chambre des communes et celle du Sénat, sous forme de travaux législatifs et de résolutions spéciales. Quinze projets de loi portant directement sur les affaires étrangères ont été adoptés par la présente législature. Ils couvrent une vaste gamme de sujets depuis les accords commerciaux jusqu'à la contribution financière du Canada aux banques internationales de développement. C'est d'ailleurs l'un d'eux qui a donné naissance au nouveau ministère des Affaires extérieures. L'actuel débat sur la création d'un Institut canadien pour la paix et la sécurité mondiale constitue un autre exemple.

Il est vrai que les résolutions parlementaires sur les affaires étrangères ne sont pas chose courante. Elles ont cependant des fonctions importantes. Elles servent habituellement à approuver les engagements internationaux du Canada - qu'il s'agisse de traités ou de mesures particulières -, tout comme à transmettre un message diplomatique bien senti de la part du peuple canadien. L'exemple le plus frappant à ce dernier égard reste la résolution condamnant la destruction par la chasse soviétique d'un appareil des lignes aériennes coréennes à bord duquel se trouvaient dix Canadiens.

Le travail au sein des comités est sans doute un des principaux moyens par lesquels les parlementaires peuvent contribuer à l'élaboration de la politique étrangère, et je pense qu'ils en tirent parti actuellement. L'important travail accompli par le Comité parlementaire ne laisse pas d'impressionner. Il est sûr que l'on pourrait en faire davantage, mais cela n'enlève rien à la qualité de la prestation des intéressés. Au cours de la présente législature, le Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale, ainsi que ses sous-comités, souvent aidés par le Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, ont présenté des rapports sur NORAD, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), les relations avec l'Amérique latine et les Antilles, la position du Canada à l'égard de l'OEA, les Forces armées de réserve, ainsi que la sécurité et le désarmement. Cela s'ajoute aux travaux concernant divers projets de loi, les budgets et les rapports annuels. Le Comité du Sénat chargé des affaires étrangères a publié entre-temps son troisième rapport sur les relations commerciales canado-américaines. Il prépare actuellement une étude sur les relations du Canada avec le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Enfin, un groupe parlementaire spécial a présenté un volumineux et précieux rapport sur les relations Nord-Sud.

Il me faudrait plus que la soirée pour vous dire l'influence que ces études ont sur la politique du gouvernement. Je mentionnerai cependant que chacune a contribué pour beaucoup au processus décisionnel dans le domaine visé. Même lorsque le gouvernement a choisi de ne pas adopter certaines recommandations, cela n'a pas été faute d'un examen sérieux et détaillé. Par ailleurs, aux termes du nouveau règlement de la Chambre, le

Gouvernement est tenu d'apporter une réponse globale à tout rapport du Comité qui exige pareille réponse.

Il est une autre importante fonction des parlementaires, dont il reste encore à tirer pleinement parti: je veux parler de leur rôle dans les relations avec leurs homologues étrangers. J'espère que vous pourrez tenir compte de cet aspect dans vos discussions. Grâce au réseau des associations de parlementaires et des groupes d'affinité, ils arrivent à couvrir la plupart des centres étrangers importants pour le Canada, à savoir les États-Unis, la Communauté européenne, la France, le Japon, l'OTAN, le Commonwealth et la Francophonie.

Le Groupe interparlementaire canado-américain constitue à cet égard un exemple particulièrement important. Il est pour nous un moyen d'intervention extrêmement précieux à une époque où le Congrès joue un rôle si déterminant dans les politiques étrangère et nationale des États-Unis. Les rencontres semestrielles du Groupe donnent lieu à un franc dialogue sur des sujets dont l'importance ne fait guère de doute; par exemple, les prix du gaz canadien à l'exportation, la législation américaine "Buy America", la dérivation Garrison et les plans de défense. Chacun sensibilise l'autre à ses préoccupations, dissipe les malentendus et clarifie ses intentions, et tout cela d'une manière qui n'est possible qu'entre représentants élus. Ces rencontres constituent un important complément aux relations et négociations diplomatiques normales entre les deux pays.

L'avenir

Existe-il des moyens qui nous permettraient d'élargir le rôle du Parlement et des parlementaires? À l'évidence, plus les députés et les sénateurs pourront se consacrer aux questions internationales, plus le processus sera enrichissant. Chacun pourrait également réfléchir sur l'énergie que nous gaspillons dans les luttes partisans. Pour ce qui est du gouvernement, j'admets que, sans encouragements de la part des ministres, les parlementaires ne peuvent participer pleinement aux relations internationales du Canada.

Nous resterons à l'affût de moyens d'améliorer la qualité de l'information et des services offerts aux membres. Des séances d'information sur de nombreux sujets sont régulièrement données à l'intention de parlementaires, des groupes de caucus et à diverses délégations parlementaires. Peut-être le Gouvernement peut-il faire davantage pour satisfaire aux besoins des parlementaires, et c'est pourquoi nous étudierons avec soin toute suggestion que vous voudrez bien nous faire à cet égard. Incidemment, nous ne considérons pas que cette communication de l'information doit être à sens unique. Enfin, on tirerait sans doute avantage de séances de débriefage et de discussions plus détaillées après les visites à l'étranger.

Il serait intéressant de susciter de nouvelles occasions de débattre de la politique étrangère en Chambre. On dit souvent que le gouvernement devrait réserver de plus longues périodes aux débats sur la politique étrangère. Chacun de nous conviendra que l'idée est bonne. Mais le problème se pose lorsqu'il s'agit de la mettre en pratique. J'ai ici

devant moi un autre ancien leader de la Chambre, M. Sharp, qui, à l'instar du leader actuel et de ses collègues des autres partis, saura vous dire les pressions qui s'exercent à la Chambre. Plus les projets de loi s'accroissent, plus il est difficile de réserver une ou deux journées pour la tenue d'un débat sur un sujet d'intérêt général dans la sphère de la politique étrangère. Nous avons cependant eu, plus tôt au cours de la présente législature, au moins un débat sur la question parrainé par le gouvernement. Que pouvons-nous faire d'autre pour parrainer la tenue en Chambre de débats de nature générale sur la politique étrangère? Je pense que la perspective de nouveaux débats est évidemment conditionnée par l'usage que le gouvernement et l'Opposition entendent faire du temps de la Chambre. En tant qu'ancien leader du gouvernement à la Chambre, je sais que les propositions de débat général sur la politique étrangère entrent souvent en concurrence avec les autres sujets de délibération. Cela dit, nous pourrions fort utilement envisager avec les autres partis une approche davantage coordonnée pour ce qui concerne l'utilisation du temps de la Chambre, de façon à améliorer les possibilités de nouveaux débats sur la politique étrangère à l'avenir.

Je vous toucherai maintenant un mot d'une pratique qui avait cours à la Chambre et qui est aujourd'hui disparue. Il s'agit des déclarations du gouvernement en réponse à des motions. Ces déclarations étaient souvent faites lorsque le Premier ministre ou le secrétaire d'État aux Affaires extérieures revenaient d'un important voyage à l'étranger. Les partis de l'Opposition pouvaient, aux termes du règlement, apporter leurs observations à ce sujet. Si cette tradition était encore respectée, elle permettrait à l'Opposition d'interroger le gouvernement. Mais elle a hélas pratiquement disparu, et nous devrions, à mon avis, essayer de la restaurer. Cela ne peut se faire s'il y a entente entre les partis sur la façon d'utiliser le temps qui serait consacré à cette fin. Je n'ai jamais été contre les débats de nature politique, ni contre la vivacité et le mordant des échanges à la Chambre. Mais j'ai indiqué que si les ministres, et certainement le Premier ministre et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, considéraient ces déclarations comme peu productives, c'est parce qu'elles ont parfois dégénéré en batailles partisans plutôt que de donner lieu à un examen sérieux des questions de politique étrangère. Cela, je l'ai dit à la Chambre; je n'ai donc aucune hésitation à le redire devant un auditoire non partisan. Mais je pense que nous pouvons contribuer à sensibiliser davantage les gens en réintroduisant, sous réserve d'ententes adéquates, la pratique des déclarations à la suite de motions.

Le rôle des comités parlementaires est une question complexe à laquelle vous avez affecté tout un groupe de travail. Le Comité du Sénat chargé des affaires étrangères examine actuellement la question du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Le Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale travaille quant à lui aux budgets et à une variété d'autres questions. Sans vouloir empiéter sur la responsabilité des membres du Comité à l'égard de leur programme de travail, je tiens à réitérer la volonté du gouvernement de coopérer à la présentation d'un document sur les relations Est-Ouest, la sécurité, le désarmement et le maintien de la paix. Je ne pense pas davantage que cela épuiserait la liste des sujets qui pourraient mériter notre attention, soit par le biais d'une présentation distincte, soit dans le cadre du mandat du Comité, qui consiste notamment à se pencher sur le rapport annuel du ministère

des Affaires extérieures. Ces sujets pourraient inclure les relations du Canada avec les États-Unis, l'ASEAN, le Japon et d'autres États en bordure du Pacifique; le défi actuel qui se pose au multilatéralisme, comme en témoigne l'attitude américaine à l'égard de l'UNESCO; l'interdépendance et la compétitivité du Canada; et les rapports entre le commerce et l'aide au développement. Chacune de ces questions est d'actualité. Le Comité ne saurait les examiner toutes, mais il en est certaines auxquelles on pense d'emblée.

Naturellement, toute décision concernant ces études soulève la question du moment choisi pour les produire. À l'évidence, les comités parlementaires peuvent le mieux exercer leur influence sur l'élaboration des politiques si les études en question cadrent avec le calendrier décisionnel du gouvernement. À l'heure actuelle, les ministères du gouvernement procèdent à une série d'exercices de planification interne afin de définir le cadre international des décisions qu'ils devront prendre. Ces initiatives servent également à orienter le Cabinet. Je serais tout à fait disposé à déterminer avec le comité directeur du Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale et du comité du Sénat si le gouvernement pourrait fournir systématiquement des analyses de la situation internationale et des indications plus précises de son calendrier de planification. La forme que prendrait ce complément d'information et le moment choisi pour ce faire sont sujets à discussion, mais l'objectif général serait d'inciter le Parlement à faire une contribution opportune et coordonnée.

Je vous ai livré là quelques idées qui me viennent à l'esprit lorsque je réfléchis à la question des relations entre le Gouvernement et le Parlement. Je puis vous assurer que nous accorderons toute l'attention voulue aux idées et suggestions propres à renforcer le rôle du Parlement tout en tenant compte de la responsabilité du gouvernement pour ce qui concerne la conduite des affaires étrangères.

En tant que chef d'un ministère à qui incombe désormais la responsabilité des relations commerciales et de tant d'autres questions qui touchent le quotidien de tous les Canadiens, je crois que la question des affaires étrangères occupera inévitablement une place de plus en plus prépondérante au rang des préoccupations des parlementaires. Et, quand vous discuterez du thème que vous avez choisi pour votre conférence, souvenez-vous que l'objectif premier n'est pas de changer les relations entre le Parlement et le Gouvernement, mais de veiller à ce que l'un et l'autre contribuent plus efficacement à la promotion des intérêts du Canada au sein de la communauté internationale.