



Déclarations et Discours

N° 79/11

LA DIPLOMATIE CANADIENNE DANS LES ANNÉES QUATRE-VINGTS: LEADERSHIP ET SERVICE

Discours prononcé par le Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan Gotlieb à la Conférence coparrainée par le Centre des études internationales de l'Université de Toronto et l'Institut canadien des affaires internationales, Toronto, le 15 février 1979

On dit bien des choses à propos de la diplomatie, la plupart du temps dans une optique négative. La diplomatie, avec ses trois fonctions traditionnelles: information, négociation et représentation, se serait laissé devancer par la technologie. De nos jours, la révolution des moyens de communication aurait rendu les dépêches de nos diplomates superflues. Pourquoi, se demande-t-on, aurions-nous besoin de diplomates quand nous pouvons facilement et à peu de frais lire les reportages de la presse et regarder la télévision? De plus, étant donné la rapidité des moyens de transports modernes, la fonction du diplomate en tant que négociateur serait tombée en désuétude. (Après tout, des équipes d'experts ne nous représenteraient-elles pas mieux lors de négociations internationales?) Quant au rôle de l'ambassadeur, homme de confiance représentant son pays à l'étranger, il aurait été grandement diminué du fait de la rapidité avec laquelle l'administration centrale peut dicter à celui-ci ses paroles et ses gestes, et du fait que les contacts, directs ou par téléphone, se multiplient entre les leaders mondiaux et leurs principaux porte-parole.

Ces affirmations sont valables dans une certaine mesure, mais elles ne rendent pas compte de toute la réalité. Si l'article d'un correspondant anonyme, souvent étranger, peut s'ajouter avantageusement aux conseils avisés d'un agent du Service extérieur, il ne peut les remplacer. L'agent, grâce à son expérience, peut évaluer une situation et la présenter dans une perspective réellement canadienne. Les grandes négociations ne se déroulent pas dans le vide; elles ont un prélude et une suite dont nos représentants à l'étranger sont responsables. Par surcroît, ceux-ci ont souvent un rôle important à jouer dans les négociations mêmes. Enfin, si les télégrammes et les appels téléphoniques jouent un rôle crucial dans la création et le resserrement des liens unissant divers pays, ils ne remplacent ni les connaissances et le jugement qu'on attend d'un ambassadeur, ni la continuité qu'il établit.

Ceci dit, il est clair que les activités diplomatique ne se définissent plus de la même façon que par le passé et que les Affaires extérieures ainsi que les autres ministères ayant un service extérieur doivent faire preuve d'esprit novateur afin de s'adapter à une situation nouvelle et changeante.

Voilà de quoi j'aimerais vous entretenir ce soir. Je voudrais vous montrer comment le Service extérieur s'efforce de répondre à toutes les exigences du gouvernement en le servant et en assurant un véritable leadership.

**La diplomatie
canadienne à
l'heure actuelle**

A l'heure actuelle, la diplomatie canadienne s'intéresse surtout à l'élaboration et l'exécution des politiques gouvernementales. Quand je parle de politique, je n'entends pas uniquement la politique étrangère, du moins dans le sens usuel de cette expression. La distinction traditionnelle entre la politique étrangère et la politique intérieure suppose une démarcation nette et permanente qui n'existe plus, si tant est qu'elle ait jamais existé. De fait, la politique intérieure et la politique étrangère sont souvent les mêmes, ou elles sont intimement liées, n'étant que des facettes d'une seule et même politique nationale; ou, encore, elles s'intègrent dans tout un ensemble de politiques. C'est l'interaction entre les affaires intérieures et les affaires internationales qui nous permet de comprendre le caractère changeant de la diplomatie canadienne.

Il existe peu de secteurs des affaires intérieures qui ne débordent pas du cadre national. A notre époque, presque tous les ministères fédéraux doivent s'intéresser des questions d'intérêt international et, d'ailleurs, les questions de politique intérieure et de politique internationale sont souvent liées comme les différentes voitures des wagons d'un train. De fait, certains des ministères les plus récents — le ministère des Communications et le ministère de l'Environnement en particulier — ont d'importants intérêts au delà de nos frontières. Dans certains secteurs de la politique intérieure, tels que l'énergie ou les pêches, les prolongements de certaines questions sur le plan international sont évidents. Par contre, l'interaction d'autres questions peut-être moins apparente. Il semblerait ainsi que les programmes d'expansion économique régionale ne devraient intéresser que les Canadiens. Or, tel n'est pas le cas. Si une entreprise qui exporte ses produits bénéficie d'avantages financiers pour s'établir dans des régions économiquement désavantagées du Canada, certains pays étrangers peuvent considérer qu'elle bénéficie de subventions à l'exportation. Ces mêmes pays peuvent alors essayer de mettre fin à une concurrence qu'ils considèrent déloyale en imposant des droits compensateurs. Par conséquent, le succès de certains programmes économiques régionaux dépend directement des efforts que nous déployons pour justifier l'adoption aux yeux de gouvernements étrangers. Les exemples ne manquent pas: si un pays décide d'accorder à ses manufacturiers des emprunts à des taux d'intérêts particulièrement bas, il se peut qu'il contrevienne à un accord international sur les exportations; et des domaines aussi divers que l'agriculture, la protection des consommateurs et les transports pourraient fournir des exemples semblables.

Les affaires internationales touchent donc un nombre croissant de questions intérieures. Sous l'influence des négociations commerciales multilatérales de Genève, la structure industrielle de l'économie canadienne se modifie profondément. L'issue de la Conférence sur le droit de la mer aura des répercussions directes non seulement sur la question des ressources de nos provinces maritimes de l'Atlantique et du Pacifique mais également, par le biais de la réglementation de l'exploitation minière des grands fonds marins, sur la production de nickel en Ontario. La prospérité économique du Canada et son taux d'inflation peuvent dépendre des décisions des cartels pétroliers. Quant à sa structure sociale, elle peut être, éventuellement, modifiée par un afflux de réfugiés causé par des troubles politiques ayant éclaté dans des régions lointaines.

Le diplomate doit souvent prodiguer des conseils au gouvernement quand celui-ci se trouve aux prises avec des politiques dont les objectifs sont opposés. C'est ainsi que

politiques de paix et de sécurité, exigeant une perspective à long terme, peuvent entrer en conflit avec une politique de promotion commerciale. La même remarque s'applique aux considérations relatives aux droits de la personne qui peuvent être incompatibles avec certaines politiques commerciales, voire certaines politiques d'aide. Ces dernières peuvent, à leur tour, ne pas cadrer avec certains de nos objectifs économiques. Les programmes d'exportations nucléaires doivent être conciliés avec notre politique de non-prolifération. En somme, il est peu d'objectifs de politique étrangère qui soient parfaitement compatibles avec les objectifs de la politique intérieure.

Il est tout particulièrement vrai que la politique étrangère puisse aller à l'encontre des politiques régionales et provinciales. Les politiques régionales peuvent également se contredire et, ainsi, nuire sensiblement à l'élaboration et à la présentation d'une politique étrangère cohérente. D'ailleurs, les progrès de la décentralisation feront de l'harmonisation de la politique étrangère et de la politique intérieure une tâche de plus en plus ardue dans les années quatre-vingts.

Ces considérations nous amènent à une conclusion inévitable: aujourd'hui, on ne saurait appliquer de politique étrangère satisfaisante sans maîtriser un vaste éventail de problèmes nationaux et sans s'appuyer sur des politiques faisant appel à de nombreuses disciplines et compétences.

**Le milieu du
Service
extérieur**

Cette conclusion s'impose d'autant plus à la lumière des transformations rapides et fondamentales qu'a connues le monde au cours des dernières années. Je n'en citerai que quelques-unes:

- 1) On assiste à une dispersion du pouvoir dont témoigne, d'une part, l'émergence, parmi les États, de nouvelles puissances dont l'influence peut être de nature économique, politique ou militaire, et, d'autre part, l'émergence d'un communisme multipolaire;
 - 2) On constate, et ceci est nouveau, qu'il règne une grave tension dans les systèmes économiques et financiers occidentaux;
 - 3) Les pays en développement revendiquent ouvertement l'institution d'un nouvel ordre économique international;
 - 4) On redouble d'efforts afin de résoudre toutes sortes de problèmes par des voies multilatérales;
 - 5) Les institutions internationales se multiplient et se diversifient au point où elles sont peut-être devenues trop lourdes et trop rigides pour répondre à ce qu'on en attend;
 - 6) Un nombre de plus en plus important de pays disposent d'une technologie militaire de plus en plus avancée.
-

On note également l'apparition de nouvelles sources de tension sur le plan national. À une époque relativement difficile du point de vue économique, il n'est pas facile de concilier les aspirations et les intérêts des différents groupes et régions du Canada d'autant plus que ceux-ci varient.

C'est dans ce climat général (sur les plans international et national) que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et ses collaborateurs doivent diriger les relations extérieures du Canada au nom du gouvernement.

Il sied donc de se demander si le Ministère est à même de relever les défis auxquels fait face — sur le plan national et dans ses relations avec d'autres États et avec les grandes institutions internationales. Peut-être convient-il même de se demander d'abord, si le Ministère est en mesure de surnager.

Avouons, pour être franc, que l'ampleur et le rythme des changements exigent un effort extraordinaire.

**Le Ministère:
1957 et 1977**

Lorsque je suis entré dans le Service extérieur, en 1957, je crois que personne ne mettait sérieusement en doute l'autorité qu'avait le Ministère de diriger la conduite des relations internationales du Canada. Dans l'ensemble du pays, on considérait que cette responsabilité revenait de droit au gouvernement fédéral, et, au sein de ce dernier, le Ministère avait clairement pour mandat de diriger l'élaboration de la politique étrangère et la conduite des relations bilatérales et multilatérales. Étant donné mon intérêt pour la politique étrangère et les affaires internationales, il me semblait alors évident que je ne pouvais satisfaire mes aspirations qu'aux Affaires extérieures.

La confiance que le pays mettait dans l'aptitude du Ministère à remplir son rôle se reflétait dans l'attitude des agents vis-à-vis de leur travail. Ils se faisaient une idée claire du rôle du Ministère au Canada et du rôle du Canada dans le monde. Forcément, le travail quotidien, c'est-à-dire la conduite des relations diplomatiques bilatérales et multilatérales, absorbait une grande partie de leur énergie, mais on sentait qu'au delà de celui-ci, ils avaient une raison d'être qui donnait forme et cohérence à toutes leurs activités. Le Canada était sorti de la Seconde Guerre mondiale fort et plein d'assurance. Il avait su saisir l'occasion de contribuer à instaurer la paix. Il avait fait montre d'une aptitude particulière en ce qui a trait à la conception et à l'édification d'institutions internationales à vocation politique et économique.

La paix et la sécurité mondiale étaient au premier rang des préoccupations du gouvernement. Ce dernier, tout en reconnaissant l'utilité de l'OTAN était tourné essentiellement vers les Nations Unies et, s'il allait clairement dans le sens de l'intérêt national, le double objectif, paix et sécurité, n'était pas conçu dans une optique étroite. Le Canada se considérait comme un intermédiaire valable dans les différends internationaux et c'est à ce titre qu'il joua un rôle important dans le règlement pacifique de situations qui menaçaient la stabilité internationale. En somme, dans ce contexte international de l'époque, les objectifs du Canada et l'intérêt général se confondaient.

A mon retour aux Affaires extérieures, en 1977, après une absence de huit ans et demi, la situation était très différente. L'envergure qu'avaient prises les activités du Ministère avait eu un impact énorme sur celui-ci. En 1957, l'effectif du Ministère, y compris le personnel travaillant à l'étranger, était d'environ 1 800 personnes. En 1977, ce chiffre était passé à plus de 5 000, ce qui représentait une augmentation d'environ 300 p. cent. De 61 en 1957, le nombre des missions diplomatiques et consulaires était passé, quant à lui, à plus de 115 en 1977.

L'importance du Ministère témoignait de l'accroissement extraordinaire de la complexité des activités gouvernementales tant sur le plan national qu'international. La gestion d'un service extérieur conformément à des règlements administratifs de plus en plus complexes portant sur les finances et le personnel demandait, en effet, plus de temps et exigeait des ressources plus importantes, et, surtout, le Ministère devait être en mesure de faire face à l'évolution du climat international.

Le Ministère peut se féliciter de la façon dont il a su aborder certains problèmes internationaux, en particulier ceux qui l'amenaient à faire preuve de sa compétence habituelle au sein des Nations Unies ou lors de sa participation à des conférences et négociations sur les ressources maritimes. Il peut également se féliciter du succès qui, dans certains domaines, a couronné les efforts qu'il a déployés à la fin des années soixante et dans les années soixante-dix, afin de répondre au désir de réaliser des objectifs nationaux reflétant l'intérêt national. Qu'on me permette de louer la façon dont le Ministère a réagi face à la question de plus en plus pressante de l'unité nationale et à la nécessité de refléter à l'étranger notre réalité bilingue, expression de notre héritage culturel, et les divers intérêts provinciaux. Nous avons assisté à l'ouverture de nouveaux bureaux et de nouvelles ambassades, à la création de nouveaux services au sein de l'administration centrale, à l'élaboration rapide de nouveaux programmes d'aide et à la formation du personnel nécessaire à leur réalisation. Enfin, le Ministère a fait oeuvre de pionnier dans le monde francophone en ce qui a trait à la création d'institutions multilatérales.

Cette évolution ne fut pas sans poser de problèmes dans certains domaines. Si les Affaires extérieures ont continué de jouer un rôle dynamique dans le domaine économique international alors que le nombre des programmes économiques des organismes et des ministères augmentaient, ce rôle est devenu de plus en plus difficile ces dernières années. La croissance de l'ACDI, l'expansion des institutions financières internationales, la crise de l'énergie, l'interdépendance économique croissante, l'engagement du dialogue Nord-Sud ne sont que quelques-unes des nouvelles réalités qui ont rendu de plus en plus ardu le rôle de coordination du Ministère, rôle souvent contesté et sujet de controverses de plus en plus nombreuses.

En outre, face à de nouveaux problèmes internationaux, dans des situations critiques, il est arrivé que, la prudence étant la règle, le Ministère ait hésité à prendre de nouvelles initiatives dans certains domaines. Il s'attachait plus à décrire les événements qu'à les analyser afin d'être en mesure, éventuellement, de conseiller le gouvernement, en temps opportun, sur la politique à adopter. Il semblait également qu'il ne se faisait pas une idée claire et nette de son rôle au sein de la communauté des affaires

internationales qui prenait une importance grandissante à Ottawa et dans le reste du pays. De son côté, cette communauté ne semblait pas savoir exactement comment considérer le Ministère. Aussi bien au sein du Ministère qu'à l'extérieur, on avait généralement l'impression — sans que ce soit clairement évident, certes — que les changements profonds survenus au cours des années soixante-dix sur la scène internationale et nationale, avaient laissé le Ministère des Affaires extérieures dans l'indécision quant au rôle qu'il devait jouer.

A mon retour aux Affaires extérieures, ma tâche la plus importante fut de "faire le point" face à ces changements et d'examiner les mesures à adopter, aussi bien du point de vue de leur contenu que de la forme qu'elles prendraient.

Le gouvernement, tant sur le plan politique qu'au sein du Conseil privé, voulait appuyer cet examen. On se rendait de plus en plus compte dans les milieux gouvernementaux de la nécessité de s'affirmer dans le secteur des affaires étrangères, facteur essentiel dans la recherche de la solution de nombre des problèmes les plus urgents du moment. Ce qui faisait défaut, c'était un organisme central capable de concilier les diverses politiques canadiennes portant sur des questions internationales.

Avec l'aval et le soutien du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, nous avons abordé le problème en nous posant les questions suivantes:

- 1) Qu'est-ce que le gouvernement attend du Ministère?
- 2) De quelle autorité dispose et doit disposer le Ministère pour s'acquitter de ses responsabilités?
- 3) En quoi devrait-on modifier l'administration centrale et les missions — notamment leurs structures — pour que le Ministère puisse atteindre les objectifs du gouvernement?
- 4) Quelles politiques sont nécessaires en matière de personnel pour que le Service extérieur soit à la hauteur des défis auxquels doit répondre le monde actuel.

Face à ces questions, j'étais convaincu que le Ministère ne pourrait s'acquitter de ses responsabilités relatives à la conduite des relations internationales du Canada qu'en devenant un organisme central et moderne, ayant la responsabilité d'élaborer des politiques.

**Le Ministère
des Affaires
extérieures est
un organisme
central**

Il existe au sein du gouvernement peu de ministères ou d'autres organismes ayant été considérés, traditionnellement, comme des organismes centraux. Il y a, bien sûr, le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances, mais ce que l'on ignore parfois, c'est que les Affaires extérieures entrent aussi dans cette catégorie. Il est dans mon dessein de m'assurer que cette réalité soit comprise et que le Ministère agisse en conséquence.

On considère que le rôle des organismes centraux consiste à conseiller le gouver

nement sur l'ensemble de ses politiques et programmes nationaux. Chacun d'entre eux s'acquitte de sa tâche dans sa propre optique. Chacun est censé veiller à ce que le travail de différents ministères aille dans le même sens que les politiques et programmes de l'ensemble du gouvernement. Il incombe à chaque organisme central de conseiller non seulement son propre ministre mais également, sous l'autorité de ce dernier, tous les autres ministres. Enfin, les organismes centraux ne se bornent pas à jouer un rôle de premier plan en matière de coordination et de consultation: ils sont appelés à prendre l'initiative dans les secteurs clés de la politique nationale. Leur activité est donc essentielle du point de vue de l'élaboration de politiques interministérielles et du point de vue de la cohérence des politiques gouvernementales.

Le ministère des Affaires extérieures, chargé de fournir aux autres ministères des conseils cohérents sur les politiques et les priorités relatives aux relations internationales du Canada dans leur ensemble, est considéré comme un organisme central par le gouvernement. Il doit veiller à ce que tous les programmes fédéraux forment un tout sur le plan de leurs prolongements internationaux, à ce qu'ils soient conformes aux politiques du gouvernement et aux exigences premières que celui-ci s'est fixées sur le plan national et international, et, enfin, à ce que celles-ci leur soient profitables. Pour mener cette tâche à bien, le Ministère doit exercer une influence quotidienne et une influence à long terme sur les activités d'autres ministères à l'étranger, veillant à ce qu'elles s'orientent dans une certaine voie et à ce qu'elles s'équilibrent.

Il nous incombe d'intervenir si des politiques internes ayant des incidences internationales ne cadrent pas bien avec la politique extérieure ou sont incompatibles avec les objectifs internationaux du pays. Nous devons analyser et comprendre les tendances qui, sur la scène internationale, peuvent influencer sur la teneur ou sur l'opportunité de certains projets, et nous devons conseiller les ministères intéressés en conséquence. Nous devons examiner les compétences et les objectifs des politiques sectorielles d'autres ministères en fonction de nos propres compétences et de la politique étrangère du gouvernement. Bien que nous assumions la réalisation de certains programmes, par exemple en matière de services consulaires ou d'information, nous sommes par essence un organisme central chargé de diriger la politique extérieure.

Notre objectif premier devrait être d'assurer un véritable leadership dans les questions et les programmes ayant des incidences importantes sur le plan international. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, les ministres et le premier ministre lui-même doivent recevoir en temps opportun des conseils avisés sur l'élaboration et l'application des politiques gouvernementales, tant dans l'optique nationale qu'internationale. Le Ministère devrait participer à la définition des intérêts et des objectifs nationaux du Canada; il devrait, en outre, montrer la voie à suivre pour défendre ces intérêts et atteindre ces objectifs. Ayant déterminé quel était l'intérêt national dans son ensemble, il devrait également s'efforcer de rendre l'appareil gouvernemental aussi cohérent et aussi rationnel que possible.

L'établissement d'objectifs prioritaires reflétant les besoins du gouvernement est un aspect important de ce rôle directeur. Les objectifs premiers du Ministère, aussi bien

au sein de l'administration centrale que dans ses missions à l'étranger, doivent être ceux du gouvernement dans son ensemble. Il est à craindre que, sans objectifs premiers, un ministère des Affaires étrangères s'engage au hasard et sans discernement dans le monde des relations internationales. Nous devons donc choisir ou recommander les questions à étudier en priorité et répartir nos ressources en conséquence. Ce qu'il faut, pour distinguer ce qui est important de ce qui ne l'est pas, c'est la connaissance approfondie du gouvernement et affaires internationales. L'économie internationale, l'unité nationale, certains rapports bilatéraux, les droits de la personne et les questions énergétiques sont clairement à l'avant-scène. Il nous incombe cependant de veiller à ce qu'on ne perde pas de vue des questions moins évidentes sous la pression des événements courants.

Le Ministère n'assume pas seulement une fonction de leadership. Il se met au service de tout ceux que la politique étrangère canadienne intéresse, tant au sein de l'administration fédérale qu'à l'extérieur. Nous devons tenter de faire en sorte que tous ceux qui contribuent à l'élaboration de cette politique (parlementaires, hauts fonctionnaires provinciaux, journalistes, universitaires, chefs syndicaux ou patronaux) obtiennent les renseignements et services répondant à leurs besoins particuliers. Air sous la direction du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, nous organisons l'intention des parlementaires des séances d'information sur les problèmes de politique étrangère. Récemment, nous nous sommes attachés à améliorer la qualité des renseignements que nous transmettons aux autres ministères faisant en sorte qu'ils soient pertinents, ainsi que de l'information et des services que nous mettons à disposition de secteurs ne faisant pas partie du gouvernement fédéral. Quelles qu'aient été les mesures que nous prenions pour offrir ces services, nous sommes conscients du fait que dans une société ouverte comme la nôtre, la politique étrangère doit refléter les intérêts et les préoccupations du grand public.

Mandat officiel et officieux

L'autorité qu'a le Ministère d'agir comme organisme central repose à la fois sur un mandat officiel et sur des arrangements officieux. Les pouvoirs officiels découlent notamment, des mesures législatives, des décrets du Conseil établis en vertu de la législation et des prérogatives royales, de tout un éventail de décisions et de directives du Conseil des Ministres et d'un épais recueil de pratiques et de précédents. On considère de première importance l'autorité qu'a le secrétaire d'État aux Affaires extérieures de signer toutes les demandes et propositions soumises au Cabinet relativement aux accords internationaux obligatoires et d'approuver la composition des délégations devant assister à des conférences internationales ainsi que d'en recommander l'approbation au Conseil des Ministres.

Bien qu'il ne fait aucun doute que le gouvernement considère le Ministère comme l'organisme central, l'exercice de nos fonctions officielles soulève des difficultés qui différencient les Affaires extérieures des autres organismes centraux. Une comparaison avec le Conseil du Trésor permet d'illustrer cette différence. Ce dernier examine et contrôle les dépenses budgétaires de tous les ministères et organismes gouvernementaux et établit les politiques administratives du gouvernement en tant qu'employeur. Les ministères et organismes n'ont pas le choix: toutes les prévisions budgétaires doivent être coordonnées par le Conseil du Trésor qui influence

considérablement leur contenu avant qu'elles ne soient présentées au Parlement.

En raison du manque relatif de moyens lui permettant officiellement d'exercer un contrôle obligatoire sur les activités d'autres ministères et organismes sur la scène internationale, le Ministère doit souvent avoir recours à des ententes officieuses, pour s'acquitter de ses responsabilités. En vue de consolider son rôle en tant qu'organisme central, nous avons donc cherché à donner plus d'importance à ces ententes. Nous avons concentré notre action sur quatre questions, distinctes mais inséparables, relatives aux relations internationales:

- 1) soutien apporté au Ministre au sein du Conseil des Ministres et du Parlement;
- 2) leadership à assumer auprès des autres ministères fédéraux;
- 3) renforcement de l'organisation de l'administration centrale;
- 4) renforcement des missions du Canada à l'étranger.

**Comment le
Ministère
apporte son sou-
tien au Ministre
au sein du Con-
seil des ministres
et du Parlement**

Le gouvernement du Canada est responsable devant le Parlement qui, à son tour, est responsable devant tous les Canadiens. Le gouvernement décide de la façon dont il entend s'organiser pour élaborer ses politiques. Le Ministère, quant à lui, doit s'organiser pour répondre aux besoins du gouvernement. Le Conseil des ministres est divisé en comités, chacun ayant une responsabilité particulière au chapitre de la coordination ou de l'exécution. Les ministres membres d'un comité font évidemment valoir leur point de vue sur les questions étudiées par ce dernier. Après discussion, il se dégage un consensus et le comité fait alors une recommandation à l'ensemble du Conseil des ministres, lors d'une séance plénière. Bien que les décisions finales soient prises par le Conseil des ministres réuni au complet, il faut comprendre le rôle des comités pour comprendre le processus actuel d'élaboration des politiques gouvernementales. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures définit et propose une politique étrangère formant un cadre à l'intérieur duquel les recommandations de ses collègues sont étudiées. Les responsabilités de notre ministre se reflètent dans ses fonctions au sein des divers comités du Conseil des ministres. Il préside le Comité des Affaires extérieures et de la Défense nationale et fait partie, entre autres, de l'important Comité des priorités et de la planification.

Le Ministère doit décider de la meilleure façon d'apporter son soutien au ministre et, par son entremise, au premier ministre et au gouvernement. L'évolution récente de la conjoncture internationale et intérieure fait ressortir davantage l'importance de prévoir et d'agir en temps opportun. Le Ministère doit être conscient des préoccupations et des objectifs des autres ministères et organismes et c'est pourquoi j'ai fortement encouragé nos agents à multiplier et à renforcer leurs contacts interministériels, particulièrement dans les autres organismes centraux. Le Ministre doit être tenu au courant de toute question l'intéressant au fur et à mesure de son évolution. Je crois que, de ce point de vue, la situation s'est améliorée; mais on peut, certes, faire encore des progrès.

Comment assurer un leadership au niveau interministériel à Ottawa

Les responsabilités du Ministère comme organisme central exigent qu'il sache assurer un leadership au niveau interministériel à Ottawa. Le Ministère s'acquitte en partie de cette tâche en étant représenté au sein de différents comités interministériels et de conseils d'organismes (dont il assume parfois la présidence) destinés à assurer la bonne conduite des relations internationales du Canada. Trois de ces comités me semblent particulièrement importants.

A la demande du premier ministre, un comité de sous-ministres a été formé il y a quelques mois. Ce comité dont je suis le président est chargé d'étudier les grandes questions de politique extérieure ainsi que d'autres questions importantes intéressant les autres organismes centraux, les ministères clés et d'autres ministères ayant des intérêts notables à l'étranger. Au nombre de ses préoccupations, citons la préparation des sommets économiques, les questions de défense et les relations avec les principaux pays industrialisés.

Je préside également, à titre de sous-secrétaire, le Comité interministériel des relations économiques avec les pays en développement dont le mandat a été élargi de façon à orienter l'évolution des relations économiques du Canada avec le Tiers monde. C'est à ce comité qu'il incombe de donner forme aux instruments de notre politique extérieure, tel notre programme d'aide au développement, et d'examiner un vaste éventail de questions commerciales et financières qui influent sur nos relations avec les pays en développement.

Au chapitre des relations du Canada avec ces pays, il faut aussi noter la présence du sous-secrétaire au sein des conseils d'administration ou des comités consultatifs de la Société pour l'expansion des exportations, du Centre de recherches pour le développement international et de l'ACDI.

Le comité le plus important dans la conduite des activités internationales du Canada est le Comité interministériel des relations extérieures, plus communément connu par son sigle: CIRE. On oublie souvent qu'outre les Affaires extérieures, deux autres ministères ont un service extérieur, à savoir, le ministère de l'Industrie et du Commerce et la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada dont relèvent, respectivement, le Service des délégués commerciaux et le Service de l'immigration. Il y a également plusieurs ministères et organismes, tels l'ACDI, la Défense nationale, la GRC, le Revenu national et Santé nationale et Bien-être qui dans le cadre de leurs programmes, envoient des agents dans les missions canadiennes. D'ailleurs, 60 p. cent environ des 1 130 agents affectés à l'étranger dans le cadre de programmes gouvernementaux, sont détachés de ministères autres que les Affaires extérieures.

C'est en raison de la variété des sources d'où proviennent les représentants du Canada à l'étranger que le gouvernement a décidé, en 1970, de créer le CIRE. Ce comité dont le but est de donner toute l'unité voulue à nos activités à l'étranger, est constitué de sous-ministres de ministères ayant un service extérieur ou de ministères ayant des activités importantes à l'étranger, ainsi que du secrétaire du Conseil des ministres et du secrétaire du Conseil du Trésor. La présidence du comité est confiée au

sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures en reconnaissance du rôle primordial que joue le Ministère dans le domaine des relations internationales.

Après une période initiale de succès au début des années soixante-dix, le CIRE s'est quelque peu enlisé. L'enthousiasme avec lequel on avait tenté d'unifier le Service extérieur s'est graduellement éteint. Une répartition des ressources suivant l'évolution des priorités ne se révélait pas vraiment nécessaire puisque l'on pouvait toujours obtenir, au besoin, des ressources supplémentaires. Les groupes de travail du CIRE n'avaient donc pas à s'inquiéter au sujet des programmes en cours de réalisation: ils pouvaient se concentrer sur la répartition de nouvelles ressources.

Mon retour au Ministère a coïncidé avec des changements majeurs dans le climat qui régnait depuis un certain nombre d'années; l'époque de l'expansion était terminée, l'époque de l'austérité gouvernementale commençait. La nécessité d'une répartition rationnelle des ressources pour l'ensemble du Service extérieur devenait donc la préoccupation première du CIRE et c'est ainsi que le gouvernement décidait de revenir à ses objectifs initiaux, à savoir l'unification et la rationalisation de ses activités.

Il était clair également que le CIRE devait accorder plus d'importance à la coordination de nos activités à l'étranger et ce, conformément aux priorités du gouvernement – au nombre desquelles figuraient les restrictions. Au cours de l'année qui vient de s'écouler, mes collègues du CIRE et moi avons convenu de modalités destinées à améliorer nos activités dans les missions. Nous avons convenu, entre autres:

- 1) de clarifier le rôle du chef de mission et de réaffirmer son autorité, notamment celle qu'il a, du point de vue hiérarchique, sur toutes les activités se déroulant au sein de la mission dans le cadre des programmes adoptés;
- 2) d'établir un nouveau service d'inspection interministériel, qui soit pleinement en mesure de contrôler régulièrement les activités de toutes les missions;
- 3) de créer un régime d'appréciation du rendement de tous les chefs de mission selon des critères et des normes fixés à l'échelle interministérielle;
- 4) de veiller à ce que toutes les missions soient assujetties à un régime administratif uniforme.

Ces décisions du CIRE nous ont permis de mieux coordonner les activités du Canada à l'étranger et de les rendre plus cohérentes.

Je reviendrai plus loin sur les raisons qui m'amènent à penser que le renforcement du rôle de chef de mission est d'une importance primordiale dans la poursuite des objectifs nationaux du Canada.

**Le renforcement
de l'organisation
de l'administra-
tion centrale**

La notion d'agence centrale est à la base de la réforme organisationnelle de l'administration centrale qui fut effectuée au cours de l'été 1977. Celle-ci ajoutait un nouvel échelon à la hiérarchie du Ministère — celui de sous-secrétaire suppléant. Les cinq postes créés à ce niveau correspondent aux cinq grands secteurs d'activité du Ministère: secteurs politique, économique, administratif; sécurité et renseignements, coordination et affaires publiques.

Il existe maintenant à l'intérieur de ces secteurs fort étendus un point de convergence évident, aussi bien dans les activités quotidiennes que dans l'élaboration et l'exécution des politiques. Ces centres d'autorité bien distincts et établis à un niveau supérieur permettent aux représentants d'autres ministères et d'autres gouvernements ainsi qu'au public en général d'obtenir de bonne source et rapidement une information complète et tous les conseils désirés. L'autorité du sous-secrétaire suppléant permet de participer à des réunions avec d'autres fonctionnaires de haut niveau ou même de présider de telles réunions et de seconder le ministre, à titre de conseiller supérieur, au sein des comités du Conseil des Ministres.

Je crois bien que c'est la première fois depuis de nombreuses années que, pour ainsi dire, toutes les affaires politiques relèvent d'une seule personne. Le Ministère maintenant, comme il est d'usage en Europe, un directeur des affaires politiques.

Chaque sous-secrétaire d'État suppléant est investi de pouvoirs organiques. Il a l'autorité et la responsabilité de résoudre les conflits entre les divers bureaux. Auparavant, les sous-secrétaires adjoints, qui constituaient le niveau supérieur, ne disposaient pas de pouvoirs organiques. (Ce fut pourtant le cas autrefois). Les directeurs généraux des bureaux étaient directement responsables devant le sous-secrétaire, ce qui n'allait pas sans causer certains problèmes. Le nombre d'agents faisant rapport directement au sous-secrétaire était tel qu'il était extrêmement difficile de bien administrer. Le sous-secrétaire était le seul qui fût à même de résoudre les conflits opposant les bureaux. Il en découlait de longs retards puisque ceux-ci étaient peu enclins à chercher une solution au niveau le plus élevé; parfois, ils cherchaient plutôt une solution fondée sur le plus petit commun dénominateur. Il n'en s'ensuivait pas nécessairement que l'on prenait la décision la meilleure ou la plus avisée.

Immédiatement sous les sous-secrétaires d'État suppléants, nous avons maintenant dans la voie hiérarchique, quatre sous-secrétaires adjoints. A la différence des sous-secrétaires d'État suppléants, les sous-secrétaires adjoints n'ont pas de responsabilités organiques portant sur des secteurs d'activités ministérielles précis. Ils constituent un état-major de haut niveau apte à apporter toute l'attention souhaitée aux problèmes d'importance qui dégénèrent en crises, et que l'on tend à perdre de vue dans des différends intra ou interministériels. C'est ainsi que le groupe spécial créé pour suivre de près la situation en Iran, établir et superviser les plans pour assurer la protection des citoyens canadiens, puis leur évacuation dans de bonnes conditions était dirigé par un sous-secrétaire adjoint. La possibilité de confier des problèmes de ce genre à des agents supérieurs accroît l'efficacité et la rapidité des services que nous fournissons au gouvernement. Notre capacité de service s'est également trouvée accro-

grâce à certains remaniements récents et à la création de postes de coordonnateurs spéciaux dans certains domaines qui, tels le désarmement et les politiques de développement, touchent à plusieurs secteurs des activités du Ministère.

Certes, les changements organisationnels, à eux seuls, ne constituent pas une garantie: c'est, avant tout, grâce aux informations dont nous disposons, à la qualité de notre jugement et à la vigueur et l'efficacité avec lesquelles nous abordons une large gamme de questions politiques interreliées relevant, très souvent, de plus d'un ministère que le Ministère, comme d'autres organismes centraux, remplira ses obligations, exercera un leadership, et répondra aux besoins du gouvernement. Lors de réunions avec les administrateurs des bureaux et des directions et avec d'autres agents, la haute direction a souligné l'importance de mettre l'esprit d'initiative et l'imagination au service de la poursuite des objectifs de l'organisme central qu'est le Ministère. Chaque agent doit chercher à déceler les problèmes dès qu'ils surgissent et à les résoudre avant qu'on se trouve devant un fait accompli.

Le renforcement
de nos missions

Il se peut que la description que je viens de faire de la façon de créer un organisme central moderne ait donné l'impression que tous nos efforts de renouvellement et de renforcement se sont concentrés à Ottawa. De toute évidence, c'était l'endroit où commencer. Il serait cependant tout à fait injustifié d'en conclure que nos missions à l'étranger n'entrent que pour très peu dans le succès de nos activités: un ministère des Affaires étrangères sans bon service extérieur serait privé des informations, des avis, de l'analyse et des conseils qui lui sont essentiels pour jouer pleinement son rôle d'organisme central à Ottawa. Fait encore plus grave, il se priverait du leadership que peut fournir un bon chef de mission capable de promouvoir les intérêts du Canada dans le pays où il est accrédité.

Il y a lieu de s'attarder à certains aspects du rôle du Ministère, en tant qu'organisme central, à l'étranger.

L'ambassade n'est pas un microcosme du ministère des Affaires extérieures mais bien du gouvernement du Canada dans son ensemble. L'ambassadeur représente tous les ministères du gouvernement, c'est-à-dire, tous les ministres, ainsi que le premier ministre, la Couronne, les provinces et le peuple canadien — l'ordre de l'énumération n'étant pas nécessairement le bon. Selon toute probabilité, il a sous sa supervision directe des fonctionnaires d'autres ministères, chargés d'exécuter des programmes dans plusieurs domaines: commerce, aide, défense, sécurité et immigration. L'ambassadeur doit donc avoir une perspective à la hauteur de ses responsabilités. Sa compétence doit s'appliquer aussi bien aux programmes qu'à la diplomatie. Il doit très bien connaître son propre pays et son pays d'accréditation. Il doit savoir gérer efficacement non seulement les ressources financières mais les ressources humaines. Et plus encore: il doit s'engager et faire preuve d'esprit créateur. Il doit avoir des qualités de chef et être capable de mener de front nombre de questions. C'est là une lourde responsabilité. Étant donné ce que nous savons de l'interdépendance des États dans le monde actuel, de notre propre dépendance, de l'importance de nos objectifs économiques et politiques, de la multiplicité des intérêts du Canada, des intérêts et du bien-être des Canadiens, il nous faut reconnaître que la tâche de l'ambassadeur est actuellement plus importante qu'elle ne l'a jamais été.

Je tiens à insister de nouveau sur le fait que la notion même d'organisme central repose sur le principe que le chef de mission est entièrement responsable des programmes de la mission. Il s'ensuit donc que les chefs de mission — ambassadeurs, hauts-commissaires, consuls généraux et consuls — doivent avoir l'autorité reconnue pour prendre les mesures conformes à ce principe. Par le passé, il y a eu, malheureusement une certaine confusion sur cette question. Il arrive, parfois, dans certaines missions, que le responsable d'un programme relatif, par exemple, aux affaires publiques ou au commerce ait, à son actif, la même ancienneté que le chef de mission, ce qui, à l'occasion, peut donner lieu à une controverse au sujet de leurs compétences respectives. Un tel état de choses ne saurait être toléré plus longtemps si nous voulons atteindre nos objectifs en tant qu'organisme central.

L'autorité et les responsabilités du chef de mission ont été définies avec clarté dans un document que le CIRE a rédigé récemment et auquel j'ai déjà fait allusion. Il y est précisé que le chef de mission représente non pas un seul ministère mais l'ensemble du gouvernement et que, sous l'autorité du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, il a la responsabilité directe de tous les programmes de la mission. Il y est dit, également que les administrateurs de programmes doivent faire approuver la planification et la mise en application de chaque programme par leur chef de mission. Enfin, on y affirme, sans équivoque, que le chef de mission est responsable devant le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et les sous-ministres concernés en ce qui a trait à la réalisation de programmes relevant de leurs juridictions respectives. C'est là, je crois, une innovation importante: en effet, il ressort de ce texte que, dans le cadre d'une politique étrangère cohérente, le chef de mission est directement responsable devant tous les sous-ministres, les programmes réalisés à l'étranger devant tenir compte de intérêts de leurs ministères respectifs.

Le choix des chefs de mission se fait avec beaucoup de soin. La plupart sont des agents des Affaires extérieures mais certains proviennent d'autres ministères fédéraux — en particulier, des deux autres ministères ayant un service extérieur — et même, de secteurs n'appartenant pas à la Fonction publique. Étant donné la complexité croissante des questions de politique internationale et leur importance grandissante pour le Canada, il faut veiller à nommer comme chef de mission dans un endroit donné, la personne la plus apte à remplir cette fonction en cet endroit. Dans certains cas il arrive actuellement que la tâche du chef de mission soit l'une des plus importantes et des plus exigeantes de toutes celles qui sont assignées dans la Fonction publique. Les ambassadeurs qui représentent le Canada auprès de grands pays industrialisés et de grandes organisations internationales ont des responsabilités égales à mon avis, à celles d'un sous-ministre.

Je considère donc que la plus importante de toutes les responsabilités du sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures consiste à faire des recommandations au secrétaire d'État aux Affaires extérieures et au premier ministre en ce qui concerne les nominations d'ambassadeurs. (Ces nominations sont effectuées par décret du Conseil). Le CIRE a révisé et renforcé certaines pratiques nous permettant de demander aux deux autres ministères dotés d'un service extérieur de proposer des noms de candidats éventuels à divers postes de chef de mission. Il faut respecter ce

pratiques avec soin et équité sans oublier, cependant, que la responsabilité de recommander une nomination incombe au sous-secrétaire, et à lui seul, et que, par conséquent, il lui incombe également de s'assurer que les candidats recommandés sont de calibre exceptionnel, c'est-à-dire, dignes des responsabilités que comporte une haute charge, et de la confiance placée en celui qui l'assume.

Politiques en
matière de
personnel

Je ne peux trop insister sur le fait que la conception d'organisme central est basée sur la qualité du personnel du Service extérieur. Or, s'il ne peut s'adapter à la spécialisation et à la technicité croissantes du gouvernement et des affaires internationales, le Ministère risque d'être dépassé. Il est donc essentiel que nos fonctionnaires approfondissent leur connaissance du gouvernement et acquièrent certaines compétences que le Service extérieur ne cherche pas suffisamment à développer. Les efforts déployés actuellement dans le domaine de la gestion du personnel sont peut-être, à mon avis, l'étape la plus importante dans la réalisation de cette conception que nous nous faisons d'un organisme central.

Cependant, avant de parler de ces efforts, j'aimerais souligner les difficultés que pose la gestion du personnel dans le Service extérieur. Les aptitudes et la compétence dont font preuve nos agents, d'une façon générale, risquent toujours d'être mises à l'épreuve dans des situations nouvelles et souvent totalement imprévues, ce qui peut rendre impossible toute tentative de planification rationnelle d'une carrière.

Notre participation aux Commissions de l'Indochine en est un exemple parfait. En juillet 1954, nous n'avions aucun agent en Indochine et aucune intention d'y envoyer qui que ce soit; nous n'avions que très peu de connaissances de ce pays auquel aucun intérêt direct ne nous liait. Par contre, en juillet 1955, le personnel politique de la délégation canadienne affectée à une seule des trois Commissions chargées de ce pays était presque aussi nombreux que celui de notre ambassade à Washington. Quelques années plus tard, le Ministère comptait plus d'agents ayant servi en Indochine (et par conséquent, connaissant cette partie du monde) que d'agents oeuvrant dans tout autre secteur politique, situation pour le moins inattendue!

Que le Service extérieur ait su relever aussi bien qu'il l'a fait ce genre de défi, est tout à l'honneur des administrateurs et du personnel du Ministère. Actuellement, abstraction faite de l'imprévisible, on est en droit de penser que nous n'aurons ni à fournir d'efforts démesurés, ni à nous engager dans des voies nouvelles pendant un certain temps. Par conséquent, le moment est bien choisi pour entreprendre la planification à long terme des carrières, une planification rationnelle apportant une certaine stabilité et permettant à nos agents d'approfondir leur expérience dans des domaines qui sont essentiels, non seulement de leur point de vue, mais également du point de vue d'un ministère se voulant un organisme central efficace.

Aucune question touchant le personnel du Service extérieur n'a suscité plus de passion que la controverse sur les généralistes et les spécialistes. Pour ma part, je crois qu'actuellement des agents qui seraient exclusivement généralistes ou spécialistes, ce qui est difficile à imaginer, ne seraient pas très utiles dans un ministère comme le nôtre. Un bon agent du Service extérieur doit être, à la fois, l'un et l'autre.

En un mot, il n'est pas possible de coordonner ou d'entreprendre la révision d'une politique, ou même d'y participer — qu'il s'agisse de pêche, d'espace extra-atmosphérique, de frontières maritimes, de transferts de technologies, de financement des produits de base, de planification énergétique, etc. — sans une bonne connaissance du sujet. Par ailleurs, il est également impensable qu'un ministère des affaires étrangères n'ait pas la souplesse d'organisation lui permettant d'assigner des tâches diverses à des agents se trouvant dans les endroits les plus variés. C'est pourquoi nous sommes en faveur de divers procédés susceptibles, à mon avis, d'apporter une solution au problème.

La spécialisation en cours de carrière

Le premier procédé, qui consiste à spécialiser les agents en cours de carrière, vient de voir le jour. Nous encourageons les agents, environ cinq ans après leur entrée au Ministère, à se consacrer à un ou deux grands domaines ou secteurs d'activité. Nous alternons affectations à l'administration centrale et affectations à l'étranger, de façon à leur permettre d'approfondir leurs connaissances dans leurs domaines d'élection et y travaillant pendant dix ans au moins. L'objectif est de créer un groupe d'agents alliant une bonne formation générale à des connaissances spécialisées dans certains domaines. Les secteurs de spécialisation sont définis de façon assez large et, généralement, un agent est assez libre dans son choix.

Détachements temporaires des agents

Le deuxième procédé consiste à recourir, de plus en plus fréquemment, aux détachements temporaires dans d'autres ministères, pour des périodes de deux ou trois ans ou davantage; il joue un rôle crucial dans la spécialisation des agents. (Ainsi, grâce à un détachement au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, un agent travaillant dans le secteur énergétique aura l'occasion d'acquérir de l'expérience et d'accroître sa compétence.) En outre, nous encourageons le détachement d'employés d'autres ministères aux Affaires extérieures: nous avons ainsi à notre disposition des spécialistes de domaines qui ne sont que peu — ou pas du tout — représentés dans notre ministère. Il a été prévu que le nombre total des détachements (dans les deux sens) dépasserait la centaine. J'espère donc qu'au cours de sa carrière chaque agent du Service extérieur obtiendra au moins un détachement, soit dans un autre ministère fédéral ou provincial, soit dans une université ou une entreprise.

Entrées "latérales"

Le troisième des procédés auxquels nous avons recours est celui qui permet l'entrée "latérale" dans le Service extérieur. Il était autrefois très difficile d'entrer au Ministère à un niveau autre que celui de stagiaire. Certes, ce n'était pas sans raisons mais, de fait, le Ministère se trouvait dans l'impossibilité de recruter des fonctionnaires supérieurs provenant d'autres ministères, des cadres du secteur privé, ou de universitaires occupant des postes élevés. Nous étudions actuellement une nouvelle politique qui, si elle donne les résultats escomptés, permettra, selon des critères très sélectifs, de recruter cette catégorie de candidats.

Ralentissement systématique du rythme de permutation

En quatrième lieu, nous cherchons à ralentir le rythme de permutation, c'est-à-dire l'alternance des affectations à l'administration centrale et dans les missions. Ce ralentissement permettra aux agents de se perfectionner dans leurs domaines de spécialisation et d'acquérir une connaissance plus approfondie des activités gouvernementales. Les agents du Service extérieur sont souvent désavantagés dans le

interministériel" car la période où ils occupent un poste à l'administration centrale avant d'être envoyés à l'étranger se réduit généralement à quelques années. Il leur est donc difficile d'établir, dans les ministères à vocation nationale, les contacts qui leur sont indispensables pour se tenir à la fine pointe de l'actualité. Tout en étant conscient des conséquences sérieuses que peut entraîner une modification de la politique de permutation, j'estime que le Ministère doit ralentir sensiblement le rythme de permutation afin que les agents de l'administration centrale soient aussi efficaces qu'on le désire.

Je ne crois pas la qualité du Service extérieur en souffrira, mais bien plutôt qu'elle s'en trouvera améliorée. Une telle mesure est en effet aussi essentielle que logique: elle est le prolongement naturel de la notion d'organisme central.

Les problèmes
de personnel

Je prends de plus en plus conscience des problèmes difficiles que pose la dotation du personnel dans le Service extérieur. Bon an mal an, plus de 25 p. cent de nos permutants sont réaffectés à l'administration centrale ou envoyés dans une nouvelle mission et, lorsqu'il s'agit de pourvoir un poste donné, la recherche du candidat idéal n'a jamais été une tâche aisée; le problème s'est aggravé avec les années, ce qui ne s'explique pas uniquement par la croissance rapide du Service extérieur.

On se heurte à des difficultés croissantes dans nombre de pays où le Canada est représenté actuellement. Une nomination y est synonyme de risque, non seulement sur le plan de la santé, mais aussi, fort souvent, sur le plan de la sécurité personnelle. De surcroît, les normes d'enseignement étant souvent inférieures à celles du Canada, les familles doivent fréquemment laisser leurs enfants au Canada pendant des périodes prolongées (trois ou quatre ans parfois), soit dans des pensionnats, soit chez des parents ou des amis. Le fait que le gouvernement paie les frais de scolarité et les frais de déplacement des enfants rendant visite à leurs parents ne représente pas une compensation satisfaisante pour bon nombre. Ce sont là des faits qui ne cessent de nous préoccuper.

Il existe un autre problème sérieux, sur lequel le Ministère a d'ailleurs très peu de contrôle: il s'agit de celui que pose la carrière des conjoints des membres du Service extérieur. Si ce problème se pose surtout à propos de notre personnel masculin, il faut noter que les femmes éprouvent de plus en plus les mêmes problèmes. Quand un employé est affecté à l'étranger, son conjoint doit, dans la plupart des cas, interrompre ou abandonner sa carrière pour l'accompagner. Ce problème s'est aggravé ces dernières années, le nombre des femmes mariées faisant carrière ne cessant de s'accroître; cette évolution est louable en soi, mais elle est source de sérieuses préoccupations pour beaucoup d'employés. L'absence d'un second revenu peut entraîner des difficultés, mais la perte la plus grave est celle de la carrière qu'abandonne le conjoint de celui qui, par exemple, est nommé premier secrétaire dans une mission lointaine. Dans bon nombre de pays, la loi interdit aux conjoints des membres du personnel diplomatique de travailler; il arrive aussi assez fréquemment que les conditions locales rendent la recherche d'un emploi très difficile. Chaque année, le nombre d'employés faisant face à ce dilemme augmente. J'ai beaucoup réfléchi à ce problème et j'ai demandé qu'on me fasse des suggestions sur la façon d'en

atténuer les effets. Je suis heureux d'annoncer que nous avons conclu, avec plus de dix pays, des accords réciproques permettant aux conjoints des membres du Service extérieur de travailler. Nous cherchons d'ailleurs à négocier des accords similaires avec plusieurs autres pays. Cette mesure ne résoudra pas le problème pour tous les employés auxquels il se pose, mais c'est un pas dans la bonne direction.

C'est à la lumière de ces faits que nous devons examiner la vieille accusation voulant que le Ministère soit la chasse gardée d'un groupe "élitiste". On m'a souvent fait valoir que nous devrions recruter beaucoup plus de gens à l'extérieur du Ministère en vue d'affectations spéciales qu'on ne renouvelerait pas. Je comprends ce point de vue et je me permets de souligner que nous procédons à de telles nominations, en conformité avec l'ouverture d'esprit qu'implique notre politique en matière de détachements. Il va de soi, cependant, que cette politique ne dépasse pas certaines limites.

Les raisons pour lesquelles notre personnel accepte d'être affecté à des postes où les conditions de vie sont difficiles peuvent varier: fierté professionnelle, intérêt pour une région ou un pays particuliers, esprit d'aventure... Ce peut être aussi la pensée que ces affectations alternent avec des nominations à des postes où les conditions matérielles seront meilleures. Hors du Ministère, bon nombre de ceux qui nous offrent leurs services sont prêts à partir pour Londres, Paris ou New York, mais, que l'on fasse allusion à certaines missions, et leur enthousiasme s'évanouit rapidement! Or, en les affectant, ne serait-ce qu'une seule fois, à des postes plus enviables, nous réduirions considérablement le nombre des débouchés offerts à notre propre personnel qui, de ce fait, deviendrait un personnel de seconde classe. Ceci est inacceptable. Une politique de recrutement, à grande échelle, de candidats venus de l'extérieur que l'on affecterait à des missions attrayantes, où il est facile de s'acclimater, détruirait le moral des agents du Service extérieur et, en fin de compte, la qualité de ce service. Que les candidats choisis soient exceptionnellement qualifiés ne changerait rien à l'affaire. Il est donc particulièrement important que les personnes recrutées par voie latérale acceptent pleinement les conditions et l'éventail d'affectations qu'acceptent, depuis toujours, les agents de carrière.

En dépit des difficultés, nous réussissons encore, chaque année, à la suite de combats épiques et d'expériences éprouvantes, à pourvoir tous nos postes, au Canada et à l'étranger. Pendant une heure ou une journée glorieuse, rarement plus longtemps, on a le sentiment que tout est en ordre, une place ayant été assignée à chacun. Nous en profitons tous alors pour respirer, puis, soudain, ce bel équilibre semble rompu et le processus d'affectation recommence.

Conclusion

L'efficacité du Ministère, comme organisme central, sera mise à rude épreuve dans les années à venir. Notre degré de réussite dépendra d'abord de la qualité et de l'à-propos de notre jugement, de notre style, de notre compétence et du leadership que nous serons en mesure d'assumer. Quoi qu'il en soit, le Service extérieur sera toujours un milieu sans égal pour ceux qui sont en quête de qualité professionnelle. Les innovations que je viens de mentionner, en matière de gestion, sont toutes conçues pour développer et exploiter au maximum les aptitudes de tous nos employés; elles visent à encourager ces derniers à former un personnel hautement qualifié.

Si le Canada doit atteindre ses objectifs nationaux dans les années quatre-vingts, il doit assumer la gestion avisée qu'exige l'interdépendance, sujette à variations, des réalités et politiques intérieures et internationales. A cet égard, un service extérieur doté d'un personnel compétent doit être considéré comme l'outil indispensable des dirigeants du pays. Le gouvernement, reconnaissant cette nécessité, mise sur la qualité de nos services et notre aptitude à assumer un leadership. Nous nous devons de ne pas le décevoir.