

M
b3719340



Department of External Affairs

Ministère des Affaires extérieures

Canada

RESERVE A L'USAGE OFFICIEL

Ottawa, le 10 avril 1981

CIRCULAIRE ADMINISTRATIVE N° 24 /81 (SSEAE)

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires étrangères

NOV 28 2004

Return to Departmental Library
Retourner à la Bibliothèque du Ministère

Le Ministère des Affaires extérieures -
Nouveau regard sur l'agence centrale

Plus de deux ans se sont écoulés depuis la publication de la circulaire administrative n° 56/78 dans laquelle j'ai expliqué le concept de l'agence centrale et ses conséquences pour le ministère des Affaires extérieures. A mon avis, ce document demeure valable; cependant, certains événements se sont produits ces derniers mois qui permettent de voir le rôle du Ministère en tant qu'agence centrale sous un jour nouveau. J'ai examiné cette question le 12 février 1981 à l'occasion d'une tribune libre à laquelle ont participé les agents du Ministère à Ottawa. Je vous envoie ci-joint, à titre documentaire, une transcription légèrement révisée de mes remarques.

2. Je suis plus que jamais convaincu que ce n'est qu'en tant qu'agence centrale que le ministère des Affaires extérieures peut donner toute sa mesure et assurer au gouvernement les conseils et services auxquels ce dernier est en droit de s'attendre. Comme je l'ai indiqué pendant la séance du 12 février, d'importants progrès ont été réalisés. Cependant, nous pouvons faire encore mieux, si tous et chacun nous faisons notre part.

Le Sous-secrétaire d'Etat
aux Affaires extérieures,

a e S. 7 1. 1

- A: GROUPE DES SOUS-SECRETAIRES - à titre d'information
- CHEFS DE MISSION - à titre d'information
- DIRECTEURS GENERAUX - à titre d'information
- DIRECTEURS - à titre d'information
- AGENTS DES AFFAIRES EXTERIEURES - à titre d'information

16799518

NOUVEAU REGARD SUR L'AGENCE CENTRALE

ALLOCUTION DU SOUS-SECRÉTAIRE D'ÉTAT

Le jeudi 12 février 1981

Je suis revenu aux Affaires extérieures en 1977, après une absence de 7 à 8 ans, déjà persuadé que le Ministère était une agence centrale du gouvernement. La perspective que j'en avais de l'extérieur m'avait confirmé dans cette conviction que j'ai ramenée avec moi. Comme d'autres agences centrales, le ministère des Affaires extérieures a de toute évidence pour mandat et responsabilité de conseiller le gouvernement relativement à toute la gamme des politiques et des programmes nationaux. Cependant, il est le seul dont la responsabilité première est de fournir conseils et orientation dans le domaine des affaires internationales. En ce sens, il joue un rôle unique.

À mon retour au Ministère, j'ai dans les premiers temps souvent parlé de la fonction d'agence centrale de ce dernier. J'ai émis à ce sujet une circulaire rédigée sous l'égide du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et avec l'assentiment du Bureau du Conseil privé, et j'ai donné une conférence sur cette question à l'université de Toronto il y a un peu plus de deux ans. Je crois que j'étais conscient à l'époque, à tout le moins je le suis certainement maintenant, que le ministère des Affaires extérieures n'est pas automatiquement et nécessairement une agence centrale du seul fait qu'on lui en donne le titre - que les exhortations seules ne suffisent pas. Il arrive un moment où on nous demande de faire la preuve que la réalité coïncide avec la théorie.

Je ne chercherai pas à vous faire part aujourd'hui des réactions du milieu universitaire à la déclaration sur la fonction d'agence centrale du ministère des Affaires extérieures. Il y a eu un certain nombre de commentaires, sceptiques pour la plupart. Ils revenaient essentiellement à dire que les agences centrales sont jugées non d'après leurs paroles, mais d'après leurs actions. De toute façon, je ne reviens pas sur le sujet pour reposer les fondements philosophiques et historiques du concept de l'agence centrale, même si mes remarques peuvent les étayer. Franchement, je n'en vois pas la nécessité car sur le plan théorique le concept, s'il n'est pas universellement accepté, est néanmoins indiscutable. Par conséquent, je me propose plutôt de passer en revue les événements de cette dernière année et d'analyser et d'illustrer la fonction d'agence centrale des Affaires extérieures.

m
q
c
C
a
t
p
F
d
F
l
n
l

Naturellement, lorsque nous appuyons le ministre, par le fait même nous assurons effectivement un soutien au Premier ministre, en ce sens que les conseils les plus judicieux dans les grands domaines qui le préoccupent et l'intéressent particulièrement se rendent par le truchement du Cabinet au chef du gouvernement. On trouve un bon exemple de cela dans les arrangements en vue du Sommet économique des pays industrialisés qui se tiendra en juillet à Ottawa et dont le Premier ministre sera l'hôte et le président. En raison des responsabilités particulièrement lourdes que le Premier ministre sera appelé à assumer personnellement, on a créé un Comité directeur exécutif sous la présidence du secrétaire du Cabinet. J'en fais partie en ma qualité de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Le sous-ministre des Finances en fait également partie. Ce comité a pour mandat de fournir des directives générales pendant toute la période des préparatifs.

Le Comité interministériel sur la planification et les préparatifs (CPP), qui relève du Comité directeur, est chargé du travail de base au niveau des préparations, de la supervision et de la planification en ce qui concerne les aspects administratifs et les questions de fond rattachés au Sommet. Le CPP se réunira de plus en plus régulièrement au niveau des sous-ministres à mesure que la date du Sommet approche. Le CPP est présidé par le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, qui a également été nommé représentant personnel du Premier ministre pour le Sommet. En sa qualité de représentant personnel adjoint, un de nos sous-secrétaires d'État adjoints, M. Larry Smith, est chargé de veiller à plein temps à ce que l'on s'occupe efficacement et en temps opportun de toutes les questions de fond se rattachant aux préparatifs. Il est secondé par une équipe interministérielle de fonctionnaires. En outre, un de nos agents, Derek Burney, a été nommé administrateur du Sommet. Il fait rapport au Comité sur la planification et les préparatifs. Ses fonctions en tant que chef du groupe de soutien chargé de tous les arrangements matériels et administratifs en vue du Sommet l'occupent à plein temps.

De toute évidence, pour le meilleur ou pour le pire, le rôle du sous-secrétaire d'État, du sous-secrétaire d'État adjoint et de divers agents des Affaires extérieures est tel que le succès de notre participation au Sommet dépendra dans une large mesure de la qualité de l'apport du Ministère. En assumant ces responsabilités, à la fois en ce qui concerne les questions de fond et l'organisation, les agents des Affaires extérieures à tous les niveaux doivent penser et agir comme représentants d'une vraie agence centrale. Leurs conseils et leur leadership doivent refléter l'ensemble des intérêts du gouvernement. Nous devons penser à tous les ministres et non à un seul. Notre rôle, qui en est un de coordination et même de leadership, doit témoigner d'une approche axée sur la cohérence et un ordre global de priorité. D'ailleurs, n'est-ce pas là l'essence du rôle d'une agence centrale.

Mais venons-en à la deuxième responsabilité d'une agence centrale qui est de faire preuve de leadership au niveau interministériel à Ottawa. Outre les situations spéciales telles le Sommet économique, le ministère des Affaires extérieures a toujours eu à sa disposition les possibilités et les occasions qu'offre la présidence de divers organismes interministé-

mettant en cause toute une gamme d'intérêts interministériels et gouvernementaux.

L'intérêt que tous, à commencer par le Premier ministre, portent actuellement au dialogue Nord-Sud illustre bien mon propos. En cette période de préparatifs en vue d'un éventuel sommet Nord-Sud, du Sommet économique et d'une réunion de chefs de gouvernement du Commonwealth, préparatifs qui exigent énormément d'énergie et de temps et qui comprennent de nombreuses séances d'information ainsi que toute une série de réunions préliminaires, il est capital que les agents des Affaires extérieures soient en mesure de traiter de façon hautement intelligente et efficace de toutes les questions se rattachant au dialogue Nord-Sud. Faire preuve de leadership signifie fondamentalement convaincre d'autres que nous savons ce dont nous parlons et que nous sommes capables non seulement de prendre l'initiative d'une discussion, mais de la poursuivre jusqu'au bout, de la diriger et d'en assurer la cohésion.

À mon avis, la fonction de coordination des Affaires extérieures prend énormément de relief dans la perspective du dialogue Nord-Sud du fait que ce dernier est la plaque tournante de toute une gamme de questions dont la responsabilité incombe à divers organismes au sein du gouvernement et dans tout le pays. Plusieurs ministères possèdent une responsabilité manifeste et une compétence reconnue, notamment le ministère des Finances pour les questions monétaires et tarifaires, le ministère de l'Industrie et du Commerce pour la politique commerciale et les tarifs, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pour l'énergie, le ministère de l'Agriculture pour l'agriculture, l'ACDI pour les programmes d'aide et le ministère d'État aux sciences et à la technologie pour la science et la technologie. Toutes ces questions sont interreliées dans le dialogue Nord-Sud. Nord-Sud est un code utilisé actuellement pour désigner une centaine de questions différentes auxquelles est confrontée la communauté internationale. Au coeur du dialogue est la question centrale du fonctionnement du système de gestion du milieu économique international, notamment afin d'assurer une plus grande équité. Naturellement, ceci soulève des questions en ce qui concerne le fonctionnement des mécanismes financiers internationaux qui existent actuellement dans les secteurs public et privé. Le rôle des Affaires extérieures consiste à rassembler les divers éléments en une trame cohérente et à assurer une direction générale au niveau officiel. Il n'y a vraiment aucun autre organisme dans le système qui peut se charger de cette tâche.

Cela me ramène à l'alternative généraliste ou spécialiste. Si les agents des Affaires extérieures sont des généralistes, il n'en reste pas moins que le Ministère a souvent besoin d'une spécialisation poussée. Je m'en suis rendu compte pendant mes années de travail dans le secteur juridique. À l'évidence il ne nous appartient pas d'interpréter la Constitution du Canada, ni les lois canadiennes. Par contre, notre tâche est de fournir des conseils et d'élaborer des politiques sur le droit des gens. Comme c'est le cas depuis 25 ans, le ministère doit posséder de nombreuses connaissances et compétences dans le domaine juridique, y compris en ce qui concerne les lois canadiennes et les aspects du droit international qui touchent le Canada, afin de pouvoir fournir un certain

pas
cor
env
rit
dor
c'
qu
li
ce
au
ce
ob

le
pr
tr
ce
ex
aj
l
p
co
co
e
P
c
c
m
e
n
à

pas de résultats en poursuivant un objectif une journée et un objectif contraire le lendemain. On ne peut parler de l'importance d'un pays, puis envoyer tous les ministres en visiter un autre. Il faut établir des priorités et élaborer une stratégie. Si jamais il y avait une tâche dans le domaine des relations internationales qui incombe à une agence centrale c'est bien celle-là. C'est aussi d'une tâche énorme. Cependant, j'estime que l'articulation de la philosophie derrière la politique du bilatéralisme, et tout ce qu'elle comporte, serait impossible - comme il serait certes impossible de mettre cette politique en vigueur - sans la présence au sein du gouvernement d'un groupe qui se considère comme une agence centrale chargée de créer un cadre à l'intérieur duquel seront réalisés les objectifs de notre politique étrangère.

On trouve dans le domaine de la gestion un autre exemple du leadership des Affaires extérieures. J'entends par là la responsabilité première qui leur a été confiée, en réponse à la demande du Premier ministre, de créer un service extérieur plus intégré. La mise en oeuvre de cette politique est tombée principalement sur les épaules des Affaires extérieures. Une fois le service extérieur consolidé, le Ministère sera appelé à jouer un rôle plus important car il sera responsable de l'exécution de tous les programmes gouvernementaux, à l'exception du programme commercial au niveau non gestionnel. Par conséquent, la consolidation permettra de poursuivre une politique plus cohérente tout en confiant de plus lourdes responsabilités au ministère des Affaires extérieures, appelé à gérer tous les aspects des opérations à l'étranger. Par conséquent, avec la seule exception importante mentionnée plus haut, la consolidation aboutira à la création d'un service extérieur canadien unique chargé de servir les intérêts de tous les ministères et d'appliquer et de mettre en oeuvre tous les programmes du gouvernement à l'étranger qui entraînent la liaison avec des gouvernements étrangers. En un mot, la mission à l'étranger est un microcosme où l'on peut voir s'exercer, à échelle réduite, la fonction d'agence centrale par excellence. La mission est donc l'instrument qui permet de réaliser les objectifs de l'ensemble des ministres.

J'aimerais maintenant parler du renforcement de l'organisation de notre Administration centrale, troisième domaine qui permet d'illustrer l'évolution du ministère des Affaires extérieures. Il me semble parfois, je l'avoue, que la réorganisation s'attaque à des problèmes dont les causes sont beaucoup plus profondes. Ceci dit, et tout en connaissant les limites de toute réorganisation, j'estime que tout organisme vivant doit s'adapter aux circonstances nouvelles. Étant donné les changements qui surviennent dans le monde aujourd'hui et les modifications apportées aux politiques gouvernementales, seule une attitude souple nous permettra de nous acquitter de nos responsabilités avec un maximum d'efficacité.

La réintroduction du concept ou de la fonction de sous-secrétaire d'Etat associé aux Affaires extérieures constitue l'un des changements importants qui sont survenus. Je ne sais si j'ai eu l'occasion de vous en parler, mais l'idée est vraiment très simple: le sous-secrétaire d'Etat est en réalité un monstre à deux têtes. Nous avons les mêmes responsabilités; nous n'avons pas de fonctions distinctes - tout ce que je

Nous avons donc des secteurs géographiques et des secteurs économiques qui relèvent de sous-secrétaires d'État adjoints possédant une autorité organique, et les responsabilités à l'échelon supérieur sont réparties parmi un plus grand nombre de personnes. En donnant le rang de sous-secrétaire d'État adjoint à un certain nombre de chefs de Bureaux qui ont des contacts fréquents avec d'autres ministères ainsi qu'avec des ambassades étrangères à Ottawa et des délégations internationales, nous avons rehaussé leur autorité. Le fait que nous ayons maintenant un plus grand nombre de sous-secrétaires d'État adjoint dont les responsabilités sont clairement définies ainsi qu'une répartition plus nette des responsabilités à tous les niveaux nous permettent de participer davantage au processus des consultations interministérielles, d'améliorer nos contacts avec les ambassades étrangères et aux conférences internationales, et d'assurer de meilleurs services au Parlement et au public.

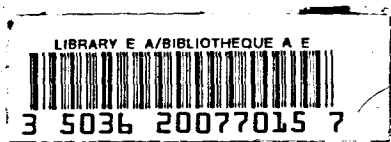
Le rôle d'agence centrale des Affaires extérieures a évolué dans un quatrième domaine: il s'agit du renforcement du rôle des missions du Canada à l'étranger. Les conseils, l'analyse et l'orientation fournis par nos missions à l'étranger sont essentiels à l'efficacité des Affaires extérieures dans leur rôle d'agence centrale. J'ai pris en collaboration avec mes collègues au sein d'autres ministères du service extérieur (représentés au sein de l'ancien CIRE) plusieurs mesures destinées à améliorer le fonctionnement des missions, par exemple l'accroissement de l'autorité du chef de mission, la mise au point d'un système d'évaluation des chefs de mission acceptable au niveau interministériel et la restructuration du service interministériel d'inspection. J'aimerais dire quelques mots sur chacune de ces mesures.

Il n'est pas nécessaire que je réitère mes vues sur la responsabilité et l'imputabilité du chef de mission. Son rôle a été défini plus clairement et son autorité organique sur toutes les activités de la mission a été exposée explicitement dans de nouvelles instructions dont on a convenu au niveau interministériel. Il n'y a aucune ambiguïté à cet égard. Le chef de mission est responsable de tout ce qui se passe à la mission. Il est le chef; il ne peut se dérober à ses responsabilités. Le ministère des Affaires extérieures s'est acquitté de sa fonction d'agence centrale en obtenant un consensus sur cette question parmi les ministères les plus directement intéressés. À cet égard, le fait que la circulaire clé exposant les responsabilités du chef de mission a été non seulement approuvée mais signée par les sous-ministres des cinq ministères particulièrement intéressés dans les opérations à l'étranger m'apporte une satisfaction particulière.

La consolidation du service extérieur accroîtra encore davantage l'autorité du chef de mission et notamment sa capacité de réaliser les objectifs de la mission. La consolidation lui permettra de répartir avec une plus grande souplesse les ressources en fonction des besoins les plus pressants, ainsi que de tirer le plus grand avantage possible de l'apport de son personnel.

de la vie à l'étranger sur nos employés. L'étude entreprise par Pam McDougall sur la motivation, la satisfaction au travail, l'égalité des chances, la sécurité et la pertinence s'imposait d'emblée. J'ai moi-même longtemps préconisé, comme d'autres membres du Ministère, la création d'une commission royale chargée d'évaluer indépendamment et de l'extérieur la situation dans nos missions à l'étranger.

Encore une fois, les Affaires extérieures sont appelées à fournir un certain leadership, d'une part afin d'assurer le succès de la consolidation et, d'autre part, afin d'assurer le plus grand soutien possible à l'enquête sur la situation dans le service extérieur. Comme dans le passé, assurer leadership et service sont les deux objectifs des Affaires extérieures en sa qualité d'agence centrale du gouvernement. Je vous remercie.



Cependant, il faut alors posséder les compétences voulues. Il faut être à la hauteur. Tous les agents du service extérieur, notamment ceux qui s'occupent de questions de fonds, car ce sont eux dont il s'agit ici plutôt que des gestionnaires, doivent pouvoir réfuter des arguments, relever les inconsistances et déceler les points faibles, ils doivent être des lecteurs infatigables, ils doivent lire les journaux savants, ils doivent être des as dans leur domaine.

DOCS
CA1 EA 81C21 FRE
Gottlieb, Allan
Nouveau regard sur l'Agence
centrale
16499518