



Affaires étrangères et
Commerce international Canada

Foreign Affairs and
International Trade Canada

JOUER DANS LA COUR DES GRANDS

Histoire du ministère des Affaires
étrangères et du Commerce international

doc
CA1
EA510
2008P75
FRE



Fiers du passé
Tournés vers l'avenir

Canada

AMML/DOC
.b4231715(F)
c.1

JOUER DANS LA COUR DES GRANDS

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires étrangères

DEC 3 2009

Return to Departmental Library
Retourner à la bibliothèque du Ministère

19-084-148

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2008
Numéro de catalogue : 978-0-662-04417-8
ISBN FR5-30/2008F
Également offert en anglais

PHOTOS DE LA COUVERTURE, DE GAUCHE À DROITE :

Robert Borden, Winston Churchill, Londres, 1917
Norman Robertson, W.L. Mackenzie King, Londres, 1941
John Diefenbaker, Charles de Gaulle, Ottawa, 1959
Pierre Elliott Trudeau, Chou En-lai, Chine, 1973

PHOTOS DE LA QUATRIÈME DE COUVERTURE, DE GAUCHE À DROITE :

Flora MacDonald, New York, 1979
Wendy Gilmour, Afghanistan, 2006
Susan Schwab, David Emerson, Ottawa, 2006
Stephen Harper, Hamid Karzaï, Ottawa, 2006

Produit par la Section des affaires historiques, Direction de la recherche sur les politiques

Affaires étrangères et Commerce international Canada
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario) K1A 0G2 Canada
1-800-267-8376 (sans frais au Canada)
613-944-4000 (à Ottawa et à l'extérieur du Canada)

www.international.gc.ca

A1/ML/DOC c.1
.b4231715

JOUER DANS LA COUR DES GRANDS

Histoire du ministère des Affaires
étrangères et du Commerce international

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires étrangères

DEC 3 2009

Return to Departmental Library
Retourner à la bibliothèque du Ministère

INTRO

DUCTION

Le Canada moderne doit beaucoup à ses diplomates. Pendant les premières décennies qui suivent l'avènement de la Confédération en 1867, la plupart des responsabilités internationales du Canada sont assumées par la Grande-Bretagne. Cependant, le gouvernement du Canada sent vite le besoin d'avoir son propre ministère chargé des affaires étrangères et, en 1909, crée le ministère des Affaires extérieures. Après la fusion du Ministère avec le Service des délégués commerciaux en 1982, ses opérations et son mandat s'élargissent à de nouveaux horizons, ce que reflète son nom actuel, soit le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Le Ministère, qui n'est guère plus qu'un bureau de poste de prestige à ses débuts, devient un ministère moderne chargé des affaires étrangères et du commerce international, à l'image du rôle en constante évolution que joue le Canada dans la communauté internationale.

À mesure que le Canada s'affranchit de son statut de colonie pour adopter une politique étrangère plus indépendante, le ministère des Affaires extérieures se transforme selon l'évolution du contexte international et des priorités de la politique étrangère du pays. Dans les années 1930, le Canada a ses propres missions diplomatiques à Londres, Paris, Washington, Tokyo et Genève, et commence à se doter d'une approche distincte en matière d'affaires internationales. Après la Seconde Guerre mondiale, il étend son action dans presque toutes les régions du monde, résolu à promouvoir un internationalisme actif et responsable. Depuis, femmes et hommes à l'emploi du Ministère continuent de travailler à la mise en place d'un service extérieur compétent et expérimenté, qui est capable de « jouer dans la cour des grands », selon l'expression du plus célèbre diplomate canadien, Lester B. Pearson.



1

¹ Les hauts-commissaires britanniques réunis pour le Traité de Washington, en 1871. Assis, de gauche à droite : sir Stafford Northcote, comte de Grey et Ripon, et sir Edward Thornton; debout, de gauche à droite : lord Tenterden, sir John A. Macdonald et Montague Bernard. La présence de sir John A. Macdonald montre qu'on s'attend à ce que le nouveau Dominion du Canada participe aux négociations sur les questions le concernant directement. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, C-002422)

1867

1896

LES DÉBUTS DE LA DIPLOMATIE

Le 1^{er} juillet 1867, les quatre colonies britanniques nord-américaines, soit l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, s'unissent pour former le nouveau Dominion du Canada, ce qui donne lieu à la création d'un pays que l'on pourrait décrire comme un membre semi-autonome de l'Empire britannique. La constitution d'origine du Canada, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, ne fait aucune mention des relations internationales, sauf pour affirmer le devoir du Canada, « comme partie de l'Empire britannique », de remplir les obligations contractées en vertu des traités conclus entre l'Empire et des pays étrangers.

Toutefois, le premier des premiers ministres du pays, sir John A. Macdonald, constate rapidement que, pour promouvoir les intérêts nationaux du Canada, une représentation à l'étranger est nécessaire, en commençant par la Grande-Bretagne elle-même. Il souhaite disposer d'une voix indépendante à Londres, car toute la correspondance entre le Canada et la « mère patrie » passe par les mains du gouverneur général, lequel est alors un fonctionnaire nommé par le gouvernement de la Grande-Bretagne. Par conséquent, en 1869, sir John A. Macdonald nomme son ancien ministre des Finances, sir John Rose, qui était entré dans le secteur bancaire à Londres, au poste officieux de

« gentleman... avec lequel le gouvernement de Sa Majesté pourra communiquer convenablement au sujet des affaires canadiennes ».

Sir John Rose fait la promotion de l'émigration au Canada, exerce des pressions auprès des fonctionnaires britanniques pour le compte du Canada et tient Ottawa au courant des questions pertinentes. Cependant, le premier ministre veut encore plus. En 1878, sir John A. Macdonald essaie de nommer un « ministre plénipotentiaire résident » à Londres, mais les Britanniques s'opposent à la connotation quasi-diplomatique de ce titre. À la place, on crée en 1880 le poste de haut-commissaire du Canada, et sir Alexander Galt y est nommé.

En 1882, Ottawa ajoute une seconde mission à l'étranger. Hector Fabre ayant été nommé représentant de la province de Québec à Paris, le gouvernement fédéral le désigne sans tarder comme son commissaire responsable de l'émigration et des questions commerciales, même si le bureau de Paris consacre beaucoup de temps à promouvoir les contacts culturels entre les Canadiens francophones et la France.

Néanmoins, le commerce et l'immigration demeurent les principales raisons de l'activité diplomatique canadienne au cours des dernières années du XIX^e siècle. Le haut-commissaire à Londres participe aux négociations commerciales avec les pays européens et représente également le Canada aux conférences internationales, sans toutefois bénéficier d'un statut diplomatique intégral. En 1892, on accorde une place prépondérante au commerce grâce à la création du ministère du Commerce. En 1894, on nomme John Short Larke à Sydney, en Australie, à titre de premier délégué commercial du Canada.



2



3

² Sir Alexander T. Galt est le premier haut-commissaire du Canada à Londres, de 1880 à 1883. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-013008)

³ Bien qu'il soit le représentant officiel de la province de Québec à Paris, Hector Fabre agit aussi au nom du gouvernement fédéral dans des dossiers portant sur le commerce et l'émigration. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-026613)

1896

1909

UNE SORTE DE FOREIGN OFFICE

Il devient de plus en plus apparent que ces arrangements sont absolument insuffisants. Bien que la majeure partie de la correspondance diplomatique passe alors par les mains du sous-secrétaire d'État, poste qu'occupe Joseph Pope à partir de 1896, elle se trouve rapidement disséminée entre les divers ministères à Ottawa. Les failles de cette improvisation deviennent apparentes au cours d'un différend avec les États-Unis au sujet des frontières de l'Alaska : des documents importants envoyés au ministère de

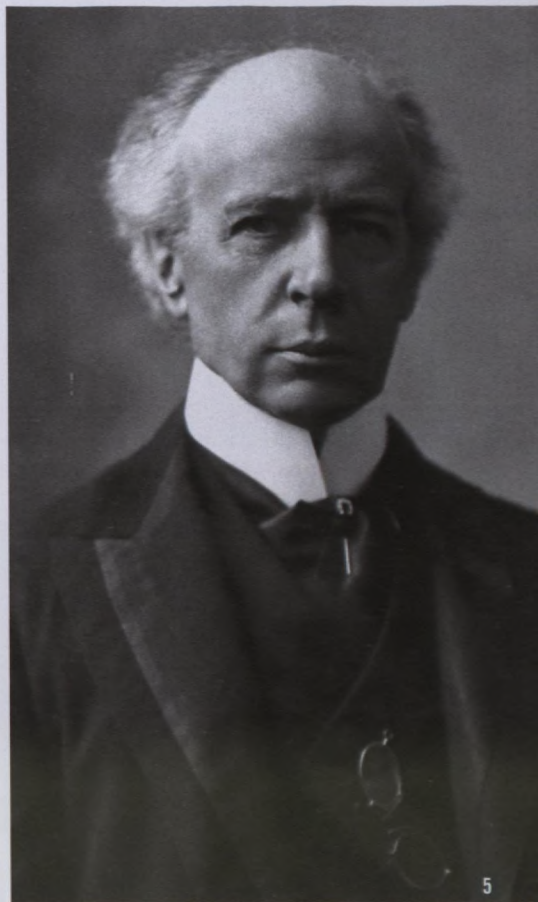


⁴ Exaspéré par l'accumulation des dossiers canado-américains qui occupent une grande partie de son temps, l'ambassadeur britannique à Washington, James Bryce, laisse entendre en 1908 que le Canada a besoin d'« une sorte de Foreign Office ». On le voit ici assis à côté de Goldwin Smith (gauche), un journaliste et historien qui mettait en doute la viabilité du Canada en tant que nation. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-029197)

l'Intérieur ne peuvent être localisés et M. Pope doit en demander des copies aux Britanniques. Embarrassé par cet incident, M. Pope milite en faveur d'un ministère indépendant, relevant du premier ministre, qui coordonnerait ce qu'il nomme les « affaires extérieures du Dominion ».

M. Pope gagne rapidement l'appui de puissants alliés. Le comte Grey, gouverneur général, et James Bryce, ambassadeur britannique à Washington, sont consternés par cette situation. M. Bryce a particulièrement hâte que soient traités les dossiers en attente relatifs à des questions canado-américaines qui, estime-t-il, accaparent les trois quarts du temps de l'ambassade. Il est d'avis que le Canada a vraiment besoin d'« une sorte de Foreign Office » pour traiter de telles questions. Le comte Grey est du même avis, reconnaissant qu'un tel ministère rendrait les relations avec le Canada « rapides et satisfaisantes au lieu d'être bloquées comme un bouchon de liège gonflé qu'on s'escrime à retirer au risque de se faire éclater un vaisseau sanguin ».

Après les élections générales de 1908, et à la suite des nombreuses pressions exercées, le premier ministre, sir Wilfrid Laurier, consent enfin à mettre sur pied un ministère. La loi adoptée ne reçoit pas l'approbation de ses principaux partisans dans tous ses aspects. M. Pope craint que le prestige du nouveau ministère ne soit amoindri s'il relève du secrétaire d'État au lieu du premier ministre. Quant à lui, le comte Grey est contrarié par une disposition accordant au ministre titulaire du nouveau ministère la responsabilité des communications officielles avec les autres pays. Il soutient que cela dévalorise les liens avec l'Empire et le poste de gouverneur général. Le texte de loi est cependant adopté dans sa version initiale, à la suite d'un débat parlementaire de pure forme, et la *Loi sur les affaires extérieures* entre en vigueur le 1^{er} juin 1909.



⁵ Sir Wilfrid Laurier, premier ministre de 1896 à 1911.
(Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-027977)

1909

1921

DES DÉBUTS MODESTES



Le nouveau ministère des Affaires extérieures voit le jour dans des bureaux exigus, situés au-dessus d'un salon de coiffure pour hommes, à l'angle des rues Queen et Bank au centre-ville d'Ottawa. M. Pope et le comte Grey auraient souhaité tous deux qu'il soit situé dans l'édifice de l'Est du Parlement, le centre du pouvoir et l'emplacement le plus pratique. « Il aurait aussi bien pu se trouver à Calcutta », se plaint amèrement le comte Grey, mais la place manque. Toutefois, ce n'est pas indispensable. Le Ministère, alors minuscule, ne compte que six personnes : son premier ministre, le secrétaire d'État



⁶ Le Ministère voit le jour dans des locaux exigus, situés au-dessus d'un salon de coiffure pour hommes, dans l'édifice Trafalgar, à l'angle des rues Queen et Bank au centre-ville d'Ottawa. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-008934)

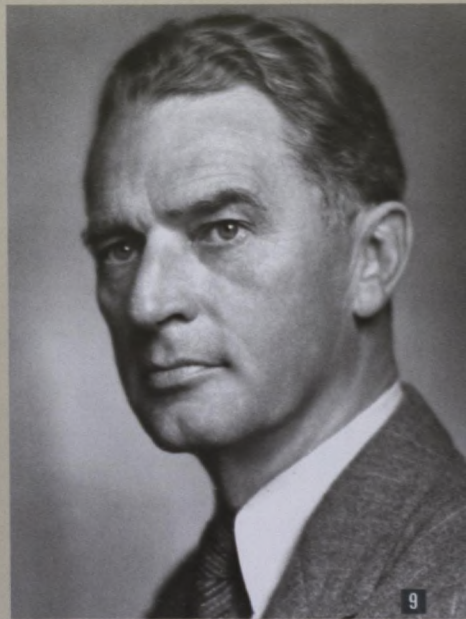
⁷ En 1914, le Ministère emménage dans de meilleurs locaux situés dans l'édifice de l'Est du Parlement. L'Administration centrale du Ministère y demeurera jusqu'en 1973. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-009423)

Charles Murphy, un sous-secrétaire et quatre commis. Il sert principalement à la mise en circulation de documents.

Le premier sous-secrétaire du Ministère, Joseph Pope, est farouchement loyal aux liens avec la Couronne britannique et ne voit pas d'un bon œil que le Canada ait sa propre politique étrangère. Si la *Loi sur les affaires extérieures* a quelque implication autonomiste, M. Pope n'est sûrement pas la personne qui la fera valoir. Il ne joue donc aucun rôle à cet égard lorsque les conservateurs de Robert Borden prennent le pouvoir en 1911. Bien qu'en 1912 le Ministère relève directement du premier ministre et qu'il déménage à l'édifice de l'Est deux ans plus tard, le rôle de M. Pope demeure inchangé. Pour sa part, M. Borden, qui est déterminé à jouer un rôle plus important dans les affaires impériales, demande conseil à Loring Christie, un jeune avocat canadien brillant.

En 1913, M. Christie est nommé à titre de premier conseiller juridique du Ministère. Il travaille alors directement pour le premier ministre et lui fournit des arguments à l'appui de sa demande d'une voix plus forte au chapitre des conseils impériaux, surtout après le début de la Première Guerre mondiale en août 1914. À cette époque, M. Borden insiste de plus en plus pour que la Grande-Bretagne consulte les premiers ministres du Dominion sur le déroulement du conflit. M. Christie aide M. Borden à atteindre son objectif par le biais de la participation du Canada au Cabinet de guerre impérial et, en 1919, à la Conférence de paix de Paris, où le Canada devient membre indépendant de la nouvelle Société des Nations.

Néanmoins, bien que la guerre ait eu pour effet d'accroître considérablement les écritures administratives du Ministère, les fonctions de ce dernier demeurent circonscrites



8 Un des premiers défenseurs de la création d'un ministère distinct pour coordonner les « affaires extérieures » du Canada, sir Joseph Pope est le premier sous-secrétaire du Ministère de 1909 à 1925. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-110845)

9 Loring Christie, que l'on voit ici dans une photo de 1939, entre au Ministère en 1913, à titre de premier conseiller juridique. Il fournit au ministre des arguments à l'appui de la demande d'Ottawa pour une plus grande autonomie. (Source : Yousuf Karsh, Bibliothèque et Archives Canada, PA-174532)

1909

parce qu'Ottawa hésite à étendre la présence diplomatique du Canada. La mission de guerre du Canada à Washington, qui avait ouvert ses portes en 1918 pour traiter les questions d'approvisionnement, est fermée sans cérémonie en 1921. Même si le gouvernement envisage de remplacer sa mission de guerre en nommant un ministre canadien

à l'ambassade britannique, M. Borden n'agit pas et son successeur, Arthur Meighen, partisan de l'Empire, s'oppose à l'idée. Toute expansion de l'activité diplomatique est donc mise en veilleuse.



10

¹⁰ Le premier ministre Robert Borden (assis, quatrième à partir de la gauche) à la Conférence impériale de guerre tenue à Londres en 1917. Les sacrifices consentis par les Canadiens au cours de la Première Guerre mondiale poussent M. Borden à vouloir exercer une plus grande autorité sur la politique étrangère du Canada. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, C-000241)

1921

1930

KING ET
SKELTON

L'élection d'un gouvernement libéral dirigé par William Lyon Mackenzie King en 1921 amène un changement d'orientation de la politique étrangère canadienne. Alors que M. Borden avait cherché à promouvoir les intérêts canadiens en jouant un rôle actif au sein de l'Empire britannique, M. King, qu'inquiètent les conflits intérieurs suscités par le lien avec l'Empire pendant la Première Guerre mondiale, est déterminé à obtenir une marge de manœuvre et une autonomie accrues pour le Canada.

Soucieux des liens étroits que M. Christie entretient avec le Parti conservateur, M. King éloigne le conseiller juridique de tout rôle

important en matière de politique étrangère, jusqu'à ce que M. Christie, dégoûté de la situation, démissionne en 1923. M. King écarte également Joseph Pope, vieillissant, et recherche une personne capable de mettre sur pied un ministère des affaires étrangères répondant à ses attentes. Il sait qu'il a trouvé l'homme de la situation en 1922 lorsqu'il assiste à une conférence sur le « Canada et la politique étrangère » donnée par O.D. Skelton, politicologue (et doyen de la Faculté des arts) de l'Université Queen's. Après avoir été le conseiller de M. King à la Conférence impériale de 1923 et un membre de la délégation canadienne à la Société des Nations en 1924, M. Skelton devient sous-secrétaire en 1925.

Le premier objectif de M. Skelton consiste à mettre sur pied un ministère capable de fonctionner comme un véritable ministère des Affaires étrangères et de soutenir la priorité que s'est donnée le premier ministre d'obtenir un rôle plus autonome pour le Canada à l'étranger. Par ailleurs, M. Skelton comble le vide laissé par M. Christie en tant



¹¹ O.D. Skelton devient le deuxième sous-secrétaire du Ministère lorsqu'il se joint à celui-ci en 1925. Il amorce alors la mise en place d'un service extérieur professionnel. Ici, M. Skelton (à gauche) est en route pour l'Europe au début des années 1930, accompagné d'une de ses premières recrues, le jeune Lester B. Pearson. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-117595)

¹² Jean Désy et l'Américain George Warren à une Conférence internationale du travail à Genève, en Suisse. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-182706)



13

¹³ La délégation canadienne à l'Assemblée générale de la Société des Nations, en 1926. Assis au premier rang, de gauche à droite : sir George Foster, sir Herbert Ames, Philippe Roy et Walter Riddell. (Source : Archives de l'Université York)

que conseiller principal aux affaires étrangères et devient finalement l'homme de confiance de M. King pour toutes les questions gouvernementales. Ses capacités et son ardeur au travail deviennent légendaires.

M. Skelton commence par nommer le premier haut fonctionnaire francophone à l'Administration centrale : Jean Désy, de l'Université de Montréal. En janvier 1925, le gouvernement King ouvre un bureau à Genève, sous la direction de Walter Riddell, afin d'être représenté auprès du Bureau international du Travail et de la Société des

Nations. Toutefois, en raison de sa position précaire à la tête d'un gouvernement minoritaire, M. King est peu désireux de s'attirer des critiques en élargissant le Ministère trop rapidement.

Cette contrainte disparaît quand le Parti libéral de M. King obtient la majorité aux élections fédérales de septembre 1926. Plus tard au cours de l'automne, à la Conférence impériale qui se tient à Londres, le Canada et d'autres dominions gagnent le droit, plus tard enchâssé dans le *Statut de Westminster*, d'établir des missions diplomatiques à

l'étranger. M. King nomme sans délai Vincent Massey au nouveau poste de ministre plénipotentiaire du Canada à Washington. Après cette nomination, le bureau de Paris reçoit le statut de légation et une autre légation est également ouverte à Tokyo. Même si les dirigeants des missions à l'étranger accèdent à leur poste par nomination partisane, M. Skelton entreprend de mettre en place un service extérieur moderne composé de fonctionnaires promus en fonction du mérite.

À compter de 1927, les recrues entrent au Ministère, à quelques exceptions près, sur la base d'un concours. M. Skelton cherche à recruter des agents qualifiés possédant un diplôme de deuxième cycle et pouvant s'acquitter immédiatement de tâches importantes, et il arrive à ses fins. Parmi ceux qui

entrent au Ministère vers la fin des années 1920, on trouve des sommités à venir, notamment Lester Pearson, Norman Robertson et Hugh Keenleyside.

En 1930, on compte 16 agents du Ministère au Canada et à l'étranger, dont un tiers de francophones, même si la langue de travail du Ministère, comme celle de la fonction publique en général, est l'anglais. Trop petit pour intégrer des spécialistes, le Ministère privilégie les généralistes, et cette politique prévaudra encore de nombreuses années. M. King est satisfait de ce qu'il considère alors comme « le plus visible et, à certains égards, le plus important des ministères du gouvernement ».



¹⁴ La délégation canadienne à la Conférence impériale de 1926, tenue à Londres, contribue à ce que les anciennes colonies britanniques obtiennent le droit de déterminer leur politique étrangère et d'avoir leurs propres missions à l'étranger. De gauche à droite : le ministre de la Justice et procureur général Ernest Lapointe, le premier ministre et secrétaire d'État aux Affaires extérieures W.L. Mackenzie King, l'industriel Vincent Massey et le haut-commissaire au Royaume-Uni Peter Larkin. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, C-001690)



15



16



17

15 Canada House. Au milieu des années 1920, le Parlement approuve l'acquisition et la rénovation d'un immeuble néoclassique situé à Trafalgar Square, à Londres. Le haut-commissariat du Canada y emménage en 1925. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-127557)

16 Les bureaux de la légation canadienne à Paris, vers 1925. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-127556)

17 La façade nord des bureaux de la légation canadienne à Tokyo, en 1934. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-120404)

1930
—
1935

LES ANNÉES BENNETT

L'élection du gouvernement conservateur de R.B. Bennett en 1930 aurait pu avoir des conséquences désastreuses pour M. Skelton et son ministère. Les conservateurs sont plus attachés au Royaume-Uni et aux notions d'unité impériale que MM. Skelton ou King. En effet, M. Bennett avait vertement critiqué l'ouverture des nouvelles légations, lesquelles, à son avis, affaiblissaient l'unité diplomatique de l'Empire britannique. À l'aube de la Grande Crise des années 1930, le nouveau premier ministre déclare que ce dont le Canada a besoin à l'étranger, ce sont

des délégués commerciaux et non des diplomates. Lors de son entrée en fonction, M. Bennett, aussi farouchement partisan que M. King, est déterminé à se débarrasser de M. Skelton. Cependant, il se rend vite compte que celui-ci est indispensable et le laisse en poste, ce qui est rendu possible par la conduite impeccablement non partisane de M. Skelton.

Néanmoins, le Ministère ne peut se soustraire aux effets de la Crise. Les priorités du gouvernement se doivent d'être d'ordre



¹⁸ Pendant la Grande Crise des années 1930, le premier ministre Bennett s'adresse aux économistes du Ministère pour monter un programme axé sur le commerce. M. Bennett (au centre) rencontre ici le lord président du Conseil, Stanley Baldwin (à gauche), et le chancelier de l'Échiquier, Neville Chamberlain (à droite). (Source : Bibliothèque et Archives Canada, C-81448)



économique et commercial. Fort heureusement, le Ministère, dont les fonctionnaires comptent de nombreux économistes diplômés, est en mesure d'exercer un rôle de soutien. Cela se fait surtout sentir lors de la Conférence économique impériale tenue à Ottawa en 1932 dans le but de relancer le commerce entre les membres de l'Empire britannique, ainsi que dans le cadre des pourparlers bilatéraux avec les États-Unis qui ont lieu plus tard au cours de la décennie.



¹⁹ Le premier ministre Bennett avec le président américain Franklin D. Roosevelt, à l'occasion d'une visite à Washington, en avril 1933, pour des entretiens au sujet de questions économiques bilatérales.

(Source : Bibliothèque et Archives Canada, C-000198)

²⁰ On aperçoit ici le premier ministre Bennett, dans la salle du Conseil privé, en conversation téléphonique avec sir George Perley, qui assiste à la Foire commerciale de l'Empire britannique, en Argentine.

(Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-188949)

1935

1939

LE RETOUR DE KING

MM. King et Skelton renouent rapidement leurs relations harmonieuses lorsque les libéraux sont reportés au pouvoir en 1935. Malgré ses loyaux services envers M. Bennett, les opinions de M. Skelton sur les affaires internationales se rapprochent davantage de celles de M. King. Toutefois, le premier ministre, toujours au fait de l'opinion publique et conformément à ses propres préférences, se démarque des attitudes neutralistes et anti-Empire plus prononcées de son sous-secrétaire. En Europe, le spectre de la guerre se fait plus menaçant avec chaque triomphe d'Adolf Hitler. M. King ne doute pas un instant que si la guerre est déclarée, le Canada sera de nouveau « aux côtés du Royaume-Uni ».

Au sein du Ministère, certains partagent le neutralisme de M. Skelton, mais pas tous. Cependant, le fait déterminant qui façonne la nature de la politique étrangère canadienne au cours des dernières années de paix est la

détermination de M. King à « diriger sans être contrôlé », tout en continuant à compter sur les conseils de M. Skelton.

Alors que la Crise s'atténue vers la fin des années 1930, M. Skelton espère pouvoir élargir la représentation du Ministère en Europe, au sein du Commonwealth nouvellement créé et dans toute l'Amérique latine. Toutefois, M. King et le Cabinet sont peu favorables à l'idée d'accroître les dépenses relatives aux missions diplomatiques. Alors que la menace de guerre plane sur l'Europe et l'Asie, le premier ministre craint également d'être impliqué à l'étranger dans des situations embarrassantes qui sont susceptibles de provoquer des divisions internes et de mettre en péril l'unité nationale du Canada. Bien qu'un ministre plénipotentiaire soit nommé en Belgique en 1938, avec accréditation simultanée aux Pays-Bas, l'expansion demeure lente.



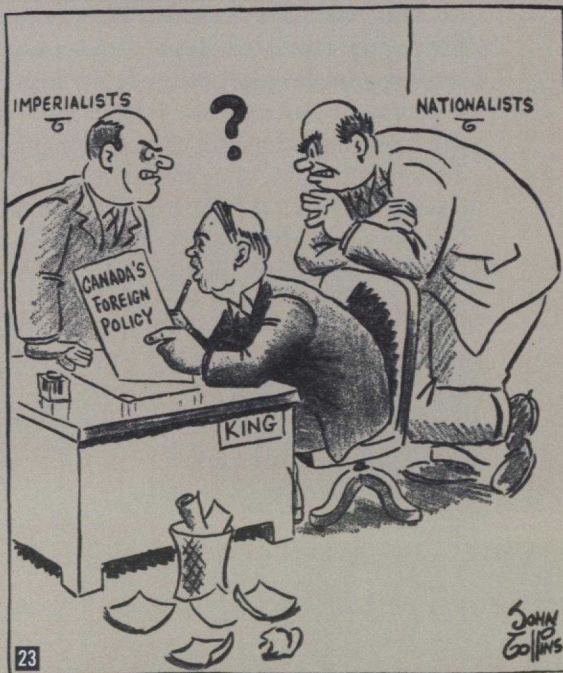
²¹ Le premier ministre Mackenzie King sortant de la chancellerie de Berlin, le 29 juin 1937, au cours de sa mission de paix infructueuse en Allemagne nazie. (Source : Presse Illustrationen Hoffman, Bibliothèque et Archives Canada, PA-119008)

M. Skelton a plus de succès à d'autres égards. Il parvient à faire nommer des fonctionnaires de carrière du service extérieur à titre de chefs de mission. Il s'agit d'un élément essentiel à la réalisation de son concept d'un service extérieur vraiment moderne et professionnel. En 1939, seuls les bureaux de Londres et de Washington demeurent dirigés par des personnes ayant accédé à leur poste par nomination partisane.



Le sous-secrétaire convainc également le premier ministre d'agrandir l'Administration centrale d'Ottawa vers la fin des années 1930 grâce à l'ajout de huit fonctionnaires, dont six par concours. Malheureusement, l'organisation du Ministère ne parvient pas à suivre le rythme. Tous les employés en poste à Ottawa relèvent encore directement de M. Skelton qui, en raison de son incapacité à déléguer, est surchargé de travail, tandis que les fonctionnaires subalternes sont souvent désœuvrés. « Il n'y avait pas tant de travail [que cela], se souvient Jack Pickersgill, entré au Ministère en 1937. Lorsque je me rendais au ministère des Affaires extérieures [...] après avoir lu le *New York Times* de la première à la dernière page dans la matinée et décodé deux ou trois télégrammes [...] je me demandais quoi faire après. Je sentais plus ou moins qu'un processus de mûrissement était en cours [...] mais vous ne mûrissez pas beaucoup si vous ne voyez jamais personne. »

Admiré pour ses conseils en matière de politique, M. Skelton est sévèrement critiqué en tant qu'administrateur par les observateurs de la petite communauté diplomatique à Ottawa. En 1939, Lester Pearson déclare que le Ministère est « pour employer une expression populaire... un fouillis ». Le début de la guerre en septembre accentue encore davantage les pressions qui s'exercent sur la structure administrative inadéquate du Ministère, ainsi que sur le sous-secrétaire.



TRYING TO PLEASE BOTH

²² Le premier ministre Mackenzie King poursuit la politique d'expansion des relations commerciales avec les États-Unis amorcée par M. Bennett. Dans cette photo, le premier ministre (à droite) et le représentant américain Norman Armour signent le Traité commercial Canada-États-Unis à Ottawa, le 17 juin 1939. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-188945)

²³ Le premier ministre Mackenzie King se retrouve devant la menace d'une guerre résultant de la montée du fascisme en Europe et en Asie. Sa politique étrangère prudente, laquelle vise à éviter les débats susceptibles de diviser les Canadiens, contrarie souvent le Ministère, qui tient à accroître l'influence diplomatique du Canada. Légende [traduction] : « Comment plaire aux deux camps? » (Source : John Collins, *The Gazette* [Montréal], 24 avril 1939)

1939 — 1945

LE MINISTÈRE EN GUERRE

Le début de la Seconde Guerre mondiale, en septembre 1939, transforme le rôle du Ministère au Canada et à l'étranger. Le gouvernement établit immédiatement des missions en Australie, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et en Afrique du Sud, qui sont de proches alliés du Commonwealth. Un consulat, le premier bureau de ce type, est ouvert précipitamment au Groenland en 1940 afin de surveiller la situation sur place, compte tenu de l'importance des mines de cryolite qui s'y trouvent pour l'effort de guerre des Alliés. L'année suivante, un haut-commissaire est envoyé à Terre-Neuve à cause de la forte présence de l'armée américaine là-bas, et un consulat est ouvert dans les îles françaises voisines de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui revêtent une importance stratégique.



²⁴ Le major-général Georges P. Vanier, en Algérie, en 1944. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-166092)

²⁵ La guerre favorise une coopération canado-américaine plus étroite au chapitre de la défense continentale et mène à la création de la Commission permanente mixte de défense (CPMD). Cette photo a été prise à l'occasion d'une réunion de la CPMD à Ottawa, le 26 août 1940. Assis au milieu, le premier ministre Mackenzie King; debout à l'extrême gauche, H.L. Keenleyside, secrétaire de la section canadienne de la CPMD. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, C-005767)



26

À la suite du *blitzkrieg* lancé par les Allemands en Europe, les missions en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas sont fermées et le personnel est évacué, souvent dans des circonstances très pénibles. En 1942, une mission est établie à Londres sous la direction de Georges Vanier pour les nombreux gouvernements européens en exil et de nouvelles missions sont ouvertes en Union soviétique et en Chine, qui sont des alliés dans la vaste guerre menée contre le fascisme. Enfin, un consulat général est ouvert à New York en 1943, notamment pour fournir des renseignements exacts aux Américains sur le rôle du Canada dans la guerre.

L'accès à l'Europe étant brusquement interrompu, l'Amérique latine revêt désormais une importance nouvelle comme marché d'exportation et source d'approvisionnement pour le Canada. Pendant la guerre, Ottawa ouvre des missions au Brésil,



27

²⁶ En octobre 1942, Dana Wilgress, ancien sous-ministre du Commerce, est le premier à devenir ministre (puis ambassadeur) du Canada en Union soviétique. On le voit ici en compagnie de l'homme d'affaires montréalais R.A. Davies (à droite), devant la mission du Canada à Moscou, en 1944. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, C-075254)

²⁷ Norman Robertson devient sous-secrétaire d'État en 1941. On le voit ici en compagnie du premier ministre Mackenzie King (à droite) en 1944. M. Robertson réorganise le Ministère pendant la guerre et en a fait pour la première fois l'organe d'un gouvernement moderne. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, C-015134)

en Argentine, au Mexique, au Pérou, à Cuba et au Venezuela.

Le début de la guerre s'accompagne également d'une augmentation considérable des responsabilités du Ministère au Canada. Il doit rapidement composer avec plusieurs nouveaux problèmes, dont le contrôle des ressortissants de pays ennemis et neutres au Canada, la protection des Canadiens se trouvant en zone de guerre, ainsi que des questions liées à la censure et aux renseignements. Le Ministère joue aussi un rôle de premier plan en contribuant à l'élaboration des politiques sur la guerre économique, en participant activement à la surveillance de la contrebande, en contrôlant le commerce de biens stratégiques et en supervisant les navires ennemis dans les ports canadiens.

Quinze nouveaux fonctionnaires, dont cinq francophones, sont recrutés en 1940-1941 pour traiter ces nouvelles priorités. Le nombre des employés de bureau quintuple. Malheureusement, la structure administrative rudimentaire du Ministère ne peut plus suivre et la plupart des tâches continuent à transiter par le bureau du sous-secrétaire. Surmené, M. Skelton fait une crise cardiaque et meurt au volant de sa voiture en janvier 1941. « Il ne fait aucun doute, note M. King dans son journal, qu'en ce qui me concerne, il s'agit de la perte la plus grave que j'aie eu à subir dans ma vie publique et professionnelle. »

Le successeur de M. Skelton en tant que sous-secrétaire est Norman Robertson, qui possède les mêmes points forts et les mêmes faiblesses que son mentor, c'est-à-dire qu'il est un excellent conseiller politique mais un administrateur médiocre. En 1941, lorsque M. Pearson réintègre le Ministère en revenant de Londres, il constate que c'est « une ruche d'activité désorganisée ».

Toutefois, d'autres fonctionnaires ont un meilleur sens de l'administration. Hume Wrong et Hugh Keenleyside élaborent



²⁸ La pénurie de main-d'œuvre provoquée à l'échelle nationale par la guerre contraint le Ministère à embaucher des femmes compétentes pour accomplir les tâches d'agents subalternes, mais elles n'ont pas droit à des postes d'agents du service extérieur avant 1947. Sur cette photo, Agnes McCloskey (au premier plan) au début des années 1940. (Source : Yousuf Karsh, Bibliothèque et Archives Canada, PA-187411)

²⁹ H.L. Keenleyside (à gauche), nommé ambassadeur du Canada au Mexique en 1944, est accueilli par le président mexicain Miguel Alemán. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, C-049402)

tous deux des plans pour restructurer le Ministère et en faire l'organe d'un gouvernement moderne, capable d'orienter ses activités sur les nouvelles priorités de guerre du pays. Ouvert au changement, M. Robertson préside à la réorganisation du Ministère en mettant en place des directions dotées d'une spécialité fonctionnelle ou géographique et d'une chaîne de commandement rendant possible la délégation de pouvoir à partir des échelons supérieurs.

Malgré l'interruption du recrutement du service extérieur pendant la guerre, il devient plus aisé pour le personnel de déléguer des tâches, étant donné que des adjoints spéciaux renforcent les rangs des cadres intermédiaires du Ministère durant cette période.

Ces adjoints sont principalement recrutés dans le milieu universitaire, à l'exception de quelques-uns qui proviennent du milieu des affaires et du milieu journalistique. Pour compenser le manque de nouvelles recrues, le Ministère commence à embaucher des femmes. À cette époque, les femmes n'étaient pas admissibles aux postes d'agents du service extérieur. Douze femmes entrent au Ministère en 1942-1943. Elles accomplissent le travail d'agents subalternes mais sont classées et rémunérées comme commis, à 60 p. 100 du salaire – une situation manifestement inéquitable.

Tous ces changements – une représentation accrue à l'étranger, l'arrivée de M. Robertson et une organisation améliorée – ont pour effet d'ouvrir le Ministère à de nouvelles idées et d'encourager l'action, un besoin qui devient de plus en plus apparent au fur et à mesure que la guerre progresse. Ceci est

particulièrement vrai après l'entrée en guerre des États-Unis en décembre 1941 et le déclin de l'importance relative du Canada. Dirigé par MM. Wrong et Robertson à Ottawa et M. Pearson à Washington, le Ministère fournit des arguments intellectuels en faveur d'une plus grande place pour le Canada dans les affaires mondiales. Avançant des principes « fonctionnalistes », selon lesquels la contribution d'un pays devrait être à la base du rôle qu'il entend assumer pour diriger les activités internationales, les diplomates canadiens réussissent à obtenir un droit de parole approprié pour le Canada dans le cadre de l'effort de guerre déployé par les Alliés. Ils parviennent aussi à exprimer leur point de vue lors de l'édification d'une nouvelle organisation internationale, l'Organisation des Nations Unies (ONU).



³⁰ La délégation canadienne à la Conférence des Nations Unies, à San Francisco, en mai 1945. De gauche à droite : C.S.A. Ritchie, P.E. Renaud, Elizabeth MacCallum, Lucien Moraud, Escott Reid, W.F. Chipman, Lester B. Pearson, J.H. King, Louis Saint-Laurent, le premier ministre W.L. Mackenzie King, Gordon Graydon, M.J. Coldwell, Cora Casselman, Jean Désy, Hume Wrong, Louis Rasminsky, L.D. Wilgress, M.A. Pope, R. Chaput. (Source : Nicholas Morant, Bibliothèque et Archives Canada, C-022719)

1946
—
1957

EXPANSION ET RECRUTEMENT

Le Canada sort de la Seconde Guerre mondiale plus fort et plus uni que jamais, pendant que de nombreuses régions de l'Europe et de l'Asie, ravagées par la guerre, mènent à grand-peine leurs efforts de reconstruction. Se rappelant la réaction hésitante de la communauté mondiale à la crise économique et à la montée du fascisme dans les années 1930, les Canadiens et leurs dirigeants sont déterminés en 1945 à participer au façonnement du monde dans lequel ils vivent.

Les changements effectués aux plus hauts niveaux reflètent ce nouveau contexte. En septembre 1946, le premier ministre King, qui vieillit, remet le ministère des Affaires extérieures entre les mains de son lieutenant du Québec et successeur de prédilection, Louis Saint-Laurent. Au même moment, M. Pearson rentre de Washington, où il a servi le Canada en tant qu'ambassadeur, pour devenir sous-secrétaire. Deux ans plus tard, lorsque M. King prend enfin sa retraite, M. Saint-Laurent lui succède comme premier ministre et M. Pearson, qui devient membre du Cabinet, assume les fonctions de secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Ce duo, qui dominera le Ministère et la politique étrangère du Canada jusqu'en 1957, partage un même engagement passionné en faveur d'un internationalisme responsable et actif.

Sous la direction de MM. Pearson et Saint-Laurent, le Ministère se développe très rapidement, le Canada assumant les obligations internationales qui correspondent à un pays de sa taille et de sa richesse. L'établissement d'un nouvel ordre mondial donne naissance à un cortège d'organisations internationales, notamment l'ONU et ses diverses institutions. En janvier 1948, le général Andrew McNaughton est nommé premier délégué permanent (et plus tard représentant permanent) du Canada auprès de l'ONU à New York. Une mission résidente auprès du bureau européen de l'ONU à Genève est établie quelques années plus tard.



³¹ L'efficacité des Nations Unies à assurer la sécurité internationale devant l'agression communiste des années 1940 s'avère limitée. Le Canada figure parmi les premières démocraties à tenter de conclure un accord de sécurité régionale, et ses diplomates jouent un rôle de premier plan dans la négociation du Traité de l'Atlantique Nord. Hume Wrong, ambassadeur du Canada aux États-Unis, signe le Traité au nom du Canada en avril 1949. (Source : Harris-Ewing, Bibliothèque et Archives Canada, PA-124427)

³² La décolonisation annonce l'émergence d'un Commonwealth multiracial et incite le Canada à étendre ses activités diplomatiques en Asie, en Afrique et dans les Caraïbes. Dans les années 1950, l'Inde est l'un des plus importants partenaires du Canada. Le haut-commissaire Escott Reid, que l'on voit ici en compagnie du ministre des Affaires étrangères indien Krishna Menon, multiplie les efforts pour cultiver une « relation privilégiée » avec l'Inde. (Source : Gopal Chitra Kuteer, Bibliothèque et Archives Canada, PA-212088)

Toutefois, la promesse naissante de l'ONU s'évanouit alors que l'Union soviétique communiste et ses alliés du bloc de l'Est obligent les démocraties occidentales à faire face aux premières heures de la guerre froide. La tension montante donne à l'Europe de l'Est, où Moscou renforce son emprise, une nouvelle importance pour le Canada et incite Ottawa à ouvrir des missions en Tchécoslovaquie et en Pologne en 1947, puis en Yougoslavie une année plus tard.

Par ailleurs, en 1947, l'Italie devient le premier des ex-pays de l'Axe à recevoir une mission canadienne, ce qui témoigne de son importance croissante comme allié potentiel pendant la guerre froide. Deux ans plus tard, le Ministère ouvre une mission à Bonn. En 1951, elle est élevée au statut d'ambassade à part entière lorsque les troupes canadiennes en mission pour la nouvelle Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) arrivent en Allemagne de l'Ouest pour contribuer à prévenir une attaque de l'Union soviétique. L'établissement du siège permanent de l'OTAN à Paris l'année suivante requiert clairement une autre mission canadienne.

Dans les années 1940 et 1950, la décolonisation amène également son lot de questions mondiales connexes, bien que distinctes, qui demandent une intervention de la part du Canada. Peu avant que l'Inde obtienne son indépendance en août 1947, John Kearney se rend à New Delhi comme premier haut-commissaire du Canada dans ce pays. C'est un signe de la volonté d'Ottawa de soutenir les nations émergentes du Commonwealth et de la nature évolutive de celui-ci comme organisation multiraciale et multiculturelle. Des missions au Pakistan, à Ceylan (qui deviendra plus tard le Sri Lanka) et en Indonésie sont instaurées au cours de la prochaine décennie.



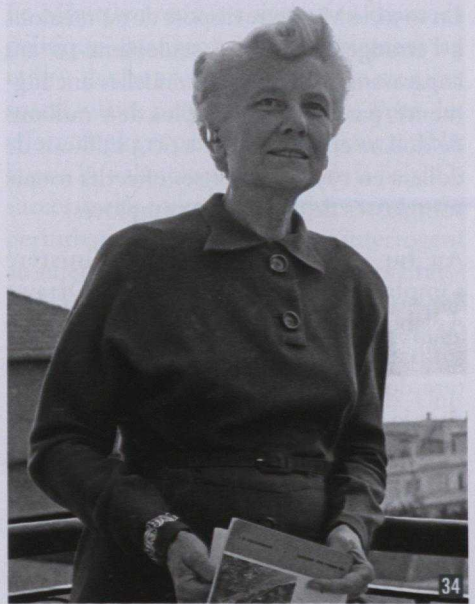
³³ Dans le contexte de l'extension de la guerre froide en Asie, les relations avec le Japon acquirent une importance sans précédent. On aperçoit ici Herbert Norman, qui a inauguré une mission de liaison à Tokyo après la guerre afin de promouvoir la normalisation des relations, en compagnie du général américain Douglas MacArthur, en 1947. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-187690)

Le Canada est également occupé dans d'autres régions de l'Asie, la guerre ayant éclaté dans la péninsule coréenne en juin 1950. En conséquence, le Canada se hâte de signer le traité de paix avec le Japon en 1951 et, en 1952, fait passer sa légation à Tokyo au rang d'ambassade pour suivre de plus près les événements qui se déroulent dans le Pacifique. Deux ans plus tard, lors d'une conférence à Genève destinée à aborder les tensions de la guerre froide en Asie, le Canada s'intéresse encore davantage aux affaires de la région du Pacifique. L'invitation à devenir membre des trois commissions établies pour superviser le processus de paix incertain dans les anciennes colonies françaises du Vietnam, du Cambodge et du Laos exerce bientôt d'énormes contraintes sur le Ministère. Entre 1954 et 1973, date à laquelle la tâche prendra finalement fin, un tiers de ses effectifs est affecté en Asie du Sud-Est.

Le retrait des empires européens crée aussi des tensions et des possibilités à exploiter au Moyen-Orient. À la recherche de débouchés commerciaux et d'une perspective canadienne indépendante dans un coin du monde où la décolonisation et les intrigues de la guerre froide forment un mélange explosif, le ministère des Affaires extérieures ouvre en 1954 des bureaux en Égypte, en Israël et au Liban.

Tout en s'implantant dans des parties du globe moins connues, le Ministère d'après-guerre joue également un rôle actif dans des pays avec lesquels il est plus familier. Les manques au niveau de la représentation du Canada en Europe et en Amérique latine sont progressivement comblés au cours des années 1940 et 1950. Fait plus important, le ministère des Affaires extérieures, en étroite collaboration avec le ministère du Commerce, met sur pied un programme visant à accroître la représentation du Canada aux États-Unis, pays qui est clairement devenu le plus important allié politique et économique du Canada. En 1953, de nouveaux consulats sont ouverts à Boston, Chicago, Detroit, San Francisco, Los Angeles et Seattle.

Ce mouvement d'expansion est appuyé par un programme de recrutement renforcé. Lorsque les concours favorisant les anciens combattants prennent fin en 1947, le Ministère recommence à porter son attention sur les universités pour y recruter des candidats de qualité supérieure. Les femmes sont finalement admises au sein du service extérieur selon les mêmes critères que leurs collègues masculins. Parmi les femmes embauchées à titre de commis pendant la guerre, cinq deviennent agents et une sixième femme est recrutée par voie de concours. Même si quelques femmes commencent à gravir les échelons au sein du service – Elizabeth MacCallum devient par exemple la première femme chef de mission en 1954 lorsqu'elle est envoyée à Beyrouth comme chargée d'affaires –, les perspectives ne sont pas prometteuses pour les agents féminins. Le Ministère s'attendra longtemps à ce que les femmes démissionnent une fois mariées (au motif qu'elles ne peuvent plus être affectées à l'étranger), ce qui ne fait qu'empirer la situation.



³⁴ L'évolution des attitudes sociales et l'expansion du Ministère dans les années 1950 font en sorte que les femmes puissent gravir les échelons du Ministère. Elizabeth MacCallum devient la première femme chef de mission du Canada lorsqu'elle est nommée chargée d'affaires à Beyrouth en 1954. Cependant, ce n'est que dans les années 1970 que la politique du Ministère permettra aux femmes mariées d'occuper un poste de diplomate. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-112766)

³⁵ A.D.P. Heeney, que l'on voit ici aux côtés de Lester B. Pearson en janvier 1949, est un administrateur de talent qui contribuera à la modernisation des opérations du Ministère au début des années 1950. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-121702)

En 1956, le Ministère dispose de 64 missions à l'étranger, contre 26 seulement 10 ans auparavant. Ses dépenses annuelles ont augmenté, passant d'un peu plus de 7 millions de dollars en 1946-1947 à 60,3 millions de dollars en 1956-1957, et ses effectifs totaux sont passés de 770 à 1 701 employés.

Au fur et à mesure que le Ministère s'implante à l'étranger, il charge Ottawa d'élaborer une structure organisationnelle suffisamment solide pour soutenir un ministère dont l'action s'étend de plus en plus dans le monde. En 1948, M. Pearson décide de ne pas choisir un conseiller politique pour lui succéder au poste de sous-secrétaire. Il recrute plutôt Arnold Heeney. Ex-greffier du Conseil privé, M. Heeney a fait ses preuves au Bureau du Conseil privé (BCP) où il s'est acquis une réputation bien méritée d'administrateur chevronné.

Le nouveau sous-secrétaire impose rapidement sa marque au Ministère. Il ajoute de nouvelles directions de la défense et de la sécurité pour contribuer à répondre aux pressions de la guerre froide, et il étoffe les services de renseignements du Ministère. Fait plus important, l'expérience de M. Heeney au BCP lui confère une vaste compréhension des activités gouvernementales et de la place que le Ministère y occupe. Il améliore les relations avec le Conseil du Trésor et la Commission du service civil, encourageant le Ministère à adopter des réformes de gestion administrative et financière courantes dans d'autres organismes à Ottawa. Il insiste également pour resserrer les relations avec les ministères nationaux. Il se rappellera plus tard : « Aussi incroyable que cela puisse paraître, certaines personnes au sein du ministère des Affaires extérieures concevaient le Ministère comme distinct du reste de la



³⁶ L'expansion du Ministère à la fin des années 1940 et pendant les années 1950 en fait une entité influente capable de « jouer dans la cour des grands », au dire de Lester B. Pearson. Sur cette photo, M. Pearson donne une conférence de presse durant la crise du canal de Suez en 1956. Il reçoit le prix Nobel de la paix en 1957 pour son rôle dans le règlement de la crise. (Source : Duncan Cameron, Bibliothèque et Archives Canada, PA-155557)

fonction publique, plus intéressé par la "diplomatie" et les "affaires politiques" à l'extérieur du Canada que par les politiques commerciales, ou même les politiques économiques. »

M. Heeney va à Washington comme ambassadeur en 1952 et ce sont deux sous-secrétaires provisoires qui lui succèdent. Le premier, L. Dana Wilgress, ex-ambassadeur auprès de l'URSS et haut-commissaire auprès du Royaume-Uni, ne s'estime pas à sa place dans cet emploi. Le deuxième, Hume Wrong, décède d'une crise cardiaque peu après son entrée en fonction. M. Pearson nomme alors Jules Léger au poste en 1954. En choisissant M. Léger, alors âgé de 41 ans, M. Pearson est persuadé d'avoir trouvé « un jeune et vigoureux sous-secrétaire – le premier à provenir du Québec – qui devrait normalement occuper ce poste un long moment, satisfait, je présume, de la perspective d'être un sous-secrétaire "permanent" et pas seulement un oiseau de passage dans une ambassade ».

Le Ministère réussit à mettre en œuvre la politique étrangère du gouvernement au milieu des années 1950, et ce, de manière spectaculaire pendant la crise de Suez, les efforts déployés par M. Pearson pour rétablir la paix lui valant le prix Nobel de la paix. Ce succès cache toutefois quelques tendances perturbatrices. Les Canadiens s'interrogent au sujet de l'influence croissante des États-Unis sur le Canada et sont alarmés lorsque l'un de leurs diplomates, Herbert Norman, se suicide en 1957 en sautant du haut d'un édifice à la suite d'allégations des États-Unis selon lesquelles il est communiste. De nombreux Canadiens anglais s'inquiètent également du relâchement des liens avec l'Empire et sont rebutés par le refus de M. Saint-Laurent de soutenir le Royaume-Uni pendant la crise de Suez. Au printemps 1957, des signes indiquent qu'un changement est dans l'air.

1957

1963

APPRENDRE À S'ADAPTER



³⁷ Cette caricature traduit le malaise du ministère des Affaires extérieures et du gouvernement Diefenbaker lorsque la longue mainmise du Parti libéral sur le pouvoir prend fin en 1957. Légende [traduction] : « Un jour, je chausserai la même pointure » (Source : Les Callan Estate, Bibliothèque et Archives Canada, e008443938)

En 1957, à bout de souffle, le gouvernement libéral est battu par le Parti progressiste-conservateur, dirigé par John Diefenbaker. Celui-ci affermit son pouvoir lors des élections générales de 1958 en remportant une forte majorité de sièges au Parlement. Pour la première fois depuis 1930, le Ministère a affaire à un premier ministre qui n'est pas bien disposé à son égard. M. Diefenbaker se méfie profondément du Ministère et de ses cadres supérieurs, qu'il raille en les surnommant « pearsonnalités ».

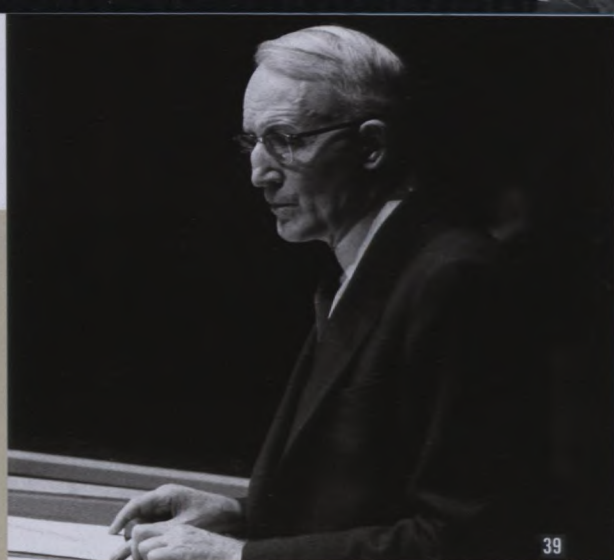
Au cours de sa longue carrière parlementaire, M. Diefenbaker a eu l'occasion d'acquérir un peu d'expérience dans le domaine des affaires étrangères. Toutefois, ni lui ni ses collègues du Cabinet n'ont les solides connaissances de M. Pearson. Ils doivent donc

les acquérir au prix d'efforts que le Ministère tâche d'appuyer. Ce dernier doit également s'adapter aux priorités du nouveau premier ministre, dont la réorientation de la politique étrangère vers le Commonwealth, et à sa prédilection pour les propos virulents sur les enjeux liés à la guerre froide.

Ce processus d'adaptation est facilité lorsque le greffier du Conseil privé, Robert Bryce, qui a su gagner la confiance de M. Diefenbaker, réussit à faire nommer pour la première fois un agent de liaison supérieur au Cabinet du premier ministre. Il s'agit de Basil Robinson. Celui-ci gagne également la confiance de M. Diefenbaker, ce qui lui permet de tenir le premier ministre au courant des opinions du Ministère et, inversement, de transmettre les désirs du premier ministre au Ministère.



³⁸ Jules Léger (à gauche), qui devient en 1954 le premier sous-secrétaire francophone du Ministère, en compagnie de Sidney Smith, secrétaire d'État aux Affaires extérieures de 1957 à 1959. (Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-214179)



³⁹ Howard Green, secrétaire d'État aux Affaires extérieures de 1959 à 1963, devient un ardent défenseur du désarmement nucléaire. Sur cette photo, en novembre 1959, il prononce une allocution devant l'Assemblée générale des Nations Unies sur les effets des radiations atomiques. (Source : Photo des Nations Unies)

M. Diefenbaker prend lui-même les rênes du portefeuille des affaires extérieures jusqu'à ce qu'il trouve un ministre compétent. C'est hors de son caucus qu'il va le trouver, en la personne de Sidney Smith, recteur de l'Université de Toronto, qui jouit d'une réputation de personnage public distingué.

Au départ de Jules Léger pour l'étranger en 1958, M. Smith insiste pour que Norman Robertson, qu'il connaît et respecte, revienne occuper le poste de sous-secrétaire. M. Diefenbaker se méfie des bonnes relations que M. Robertson et M. Pearson, devenu chef de l'opposition, entretiennent depuis longtemps. À l'insistance de M. Smith, M. Diefenbaker finit toutefois par céder. Bien qu'il n'ait jamais gagné la confiance de M. Diefenbaker, M. Robertson jouit de l'estime de M. Smith et de son successeur, Howard Green.

Sidney Smith décède subitement en 1959, avant d'avoir pu réellement s'installer dans ses fonctions. M. Diefenbaker décide de le remplacer par le ministre des Travaux publics, Howard Green, qui a des opinions bien arrêtées sur certains aspects des relations internationales. M. Green est un homme politique expérimenté et un ami intime du premier ministre. Bien qu'il ne partage pas la méfiance de M. Diefenbaker à l'endroit des fonctionnaires, ses décisions ne sont pas seulement guidées par les opinions de son personnel.

De nouvelles priorités – certaines résultant des transformations subies par le système international et d'autres correspondant aux priorités du ministre et du premier ministre – donnent lieu à un cycle de changements organisationnels au Ministère vers la fin des années 1950 et au début des années 1960.

L'importance croissante de l'aide étrangère et les problèmes persistants liés à l'administration des programmes du Canada à l'étranger, dont la responsabilité est répartie entre divers ministères, suscitent des pressions en faveur du changement. En 1960, le Cabinet met sur pied le Bureau de l'aide extérieure, qu'il charge d'administrer plus efficacement les programmes canadiens d'aide à l'étranger et d'élaborer une politique globale. Même si le Bureau de l'aide extérieure est indépendant du Ministère, il relève de l'autorité du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, ce qui maintient intact le lien entre la politique étrangère et l'aide extérieure.

Au début des années 1960, le mouvement de décolonisation qui balaie l'Afrique, l'Asie et les Caraïbes a également des répercussions sur les activités du Ministère. Des missions canadiennes sont presque automatiquement créées pour les États membres du Commonwealth désormais indépendants : le Ghana et les États malais (Malaisie) en 1957; le Nigéria en 1960; la Jamaïque, le Tanganyika (Tanzanie) et Trinité-et-Tobago en 1962.

Par ailleurs, M. Green juge important que le Canada soit représenté en Afrique francophone, région susceptible d'intéresser les Canadiens français et de compter de nombreux alliés au sein de l'ONU. L'ancien Congo belge (Zaire), où l'ONU envoie une force de maintien de la paix comportant un fort contingent canadien en 1960, prend rapidement de l'importance et un consulat général y est ouvert en 1960, puis une ambassade en 1962. Le nombre d'anciennes colonies devient vite si élevé que le Ministère doit recourir à l'expédient de la représentation sans résidence. En 1962, on ouvre au Cameroun une mission accréditée auprès de plusieurs États; les missions au Ghana et au Nigéria représentent également le Canada dans d'autres pays.

L'instabilité persistante au Moyen-Orient à la suite de la crise du canal de Suez en 1956 (à l'occasion de laquelle le Canada a envoyé une importante force de maintien de la paix à Gaza et au Sinaï) maintient cette région au premier plan des préoccupations du Ministère. En 1958, on ouvre une mission en Iran et on envoie des ambassadeurs résidents au Liban et en Israël. La même année, Margaret Meagher devient, en Israël, la première femme à occuper un poste d'ambassadeur du Canada.

Le gouvernement conservateur s'intéresse également à l'Amérique latine. Craignant qu'un éventuel marché commun latino-américain nuise aux intérêts commerciaux du Canada et constatant que cette partie du monde prend une grande importance stratégique par suite du triomphe de Fidel Castro à Cuba en 1959, le Canada estime que suffisamment de raisons justifient qu'il y accroisse sa représentation. En 1961, il ouvre donc au Costa Rica une ambassade accréditée également au Honduras, au Panama, au Nicaragua et au Salvador. À compter de

septembre 1961, le Canada est représenté au Guatemala depuis Mexico. Il en est de même pour l'Équateur à partir de la Colombie, pour la Bolivie à partir du Pérou, ainsi que pour l'Uruguay et le Paraguay à partir de l'Argentine. L'expérience des accréditations multiples du Ministère s'avère aussi utile en Asie où, en 1961, le gouvernement charge le haut-commissaire auprès des États malais de représenter le Canada en Thaïlande, bénéficiaire croissant de l'aide canadienne.

En raison des programmes d'austérité du gouvernement, le Ministère est parfois à court de personnel, même si 61 fonctionnaires viennent grossir ses rangs entre 1957 et 1962. Cette situation exerce des pressions sur le Ministère et vient même contrecarrer les projets d'ouverture de certaines nouvelles missions. Le recrutement de francophones demeure difficile et ce n'est qu'à la fin des années 1960 que sont mises en œuvre des mesures visant à accroître la représentation francophone non seulement au Ministère, mais dans toute la fonction publique.



⁴⁰ En 1958, Margaret Meagher devient la première femme à occuper un poste d'ambassadeur du Canada lorsqu'elle est envoyée en Israël. Sur cette photo, prise la même année, elle inspecte les troupes à Jérusalem.
(Source : Bibliothèque et Archives Canada, PA-187692)

1963

1968

LE RETOUR DES LIBÉRAUX

Au printemps 1963, les libéraux reviennent au pouvoir avec un gouvernement minoritaire. Lester Pearson devient premier ministre et Paul Martin père, nouveau secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Les relations extérieures sont entre les mains d'une équipe chevronnée qui exerce un contrôle très étroit sur la politique étrangère et laisse peu de marge au reste du Cabinet pour façonner les relations internationales canadiennes. La situation est toutefois bien différente de celle qui prévalait à l'époque où M. Pearson était à la tête du Ministère dans les années 1940 et 1950.

La politique étrangère du gouvernement ne fait plus l'objet d'un vaste consensus national depuis le début des années 1960, et l'opinion publique a désormais beaucoup

plus d'influence sur son élaboration. Cette influence est particulièrement visible dans les relations du gouvernement fédéral avec le Québec, où la « révolution tranquille » du premier ministre Jean Lesage a catapulté en tête du programme politique la question de l'unité nationale et la quête du Québec pour une présence internationale plus forte.

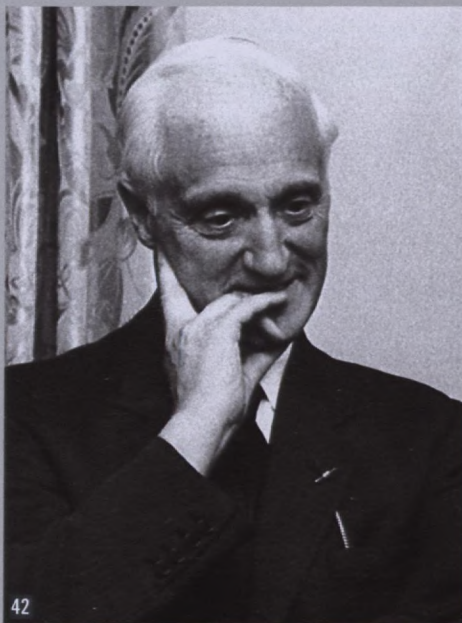
En 1964, Marcel Cadieux remplace Norman Robertson, qui éprouve des problèmes de santé, au poste de sous-secrétaire. Ardent défenseur des droits des francophones et de la dualité linguistique au Canada, M. Cadieux s'oppose farouchement au séparatisme et à toute tentative des provinces, y compris du Québec, d'usurper le rôle du gouvernement fédéral à l'étranger. M.M. Martin et Cadieux veillent tous deux à ce que le Ministère



⁴¹ En janvier 1965, l'intégration des économies canadienne et américaine s'accélère alors que le premier ministre Lester B. Pearson et le président Lyndon Johnson signent le Pacte de l'automobile Canada-États-Unis au ranch du président, au Texas. À leurs côtés se trouvent le secrétaire d'État aux Affaires extérieures Paul Martin père (à gauche) et le secrétaire d'État américain Dean Rusk (à droite).
(Source : Photo AP)

tienne compte des aspirations des Canadiens français, qui veulent que la politique étrangère témoigne de la nature bilingue du Canada. À cette fin, ils nouent des liens plus étroits avec la France et d'autres pays francophones, et renforcent la capacité du Ministère à exécuter des programmes culturels à l'étranger.

Le Ministère met en œuvre d'autres changements qui reflètent les conclusions de l'étude approfondie sur les activités du gouvernement fédéral, réalisée par la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco). L'étude de la Commission se montre très dure à l'égard de la structure administrative du



⁴² En 1964, Marcel Cadieux succède à Norman Robertson, aux prises avec des problèmes de santé, au poste de sous-secrétaire. Il occupera cette fonction jusqu'en 1970. (Source : Photographie Pauline Sabourin/Mike Kerr)

⁴³ Dans les années 1960, la diplomatie culturelle devient un élément plus important de la politique étrangère globale du Canada. Sur cette photo, la première haute-commissaire du Canada en résidence au Kenya, Margaret Meagher, présente un minibus à une école pour aveugles, à Nairobi (Source : *Journal East African Standard*, Bibliothèque et Archives Canada, e008440574)



⁴⁴ Les grands défis diplomatiques des années 1960, dont ceux posés par Fidel Castro et Cuba, la guerre impopulaire des États-Unis au Vietnam et les tensions dans les relations avec la France, suscitent des critiques et des appels à la réforme de la part de toutes les allégeances politiques. Légende [traduction] : « Certains messieurs proposent leurs services de conseiller en matière d'affaires étrangères. [...] Aussi, un certain M. Allen Dulles a téléphoné pour annoncer qu'il était disponible. » (Source : Ed Uluschak, *Edmonton Journal*, 26 avril 1968)

Ministère et provoque la plus grande réorganisation depuis les réformes de M. Heeney au début des années 1950. À la suite de cette réorganisation, le Ministère met davantage l'accent sur la planification prospective. Une unité centrale de planification est établie; elle relève d'un comité supérieur de sous-secrétaires adjoints. Au même moment, le Ministère procède au regroupement de ses différentes directions en directions générales, en commençant par les activités administratives.

Sous MM. Martin et Pearson, la représentation du Canada à l'étranger continue de

croître très rapidement. Des relations diplomatiques sont établies avec 25 pays entre 1963 et 1968. Cependant, plusieurs de ces pays seront, par nécessité, desservis par des représentants non résidents. Au Moyen-Orient, la représentation en Jordanie et en Syrie est assurée par le bureau du Liban et au Koweït, par celui de l'Iran. Alors que la guerre froide perd de son intensité en Europe, le Canada cherche à normaliser ses relations avec les pays de l'Europe de l'Est et établit des relations avec la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie.

En Asie, où la guerre froide s'intensifie en raison de la guerre du Vietnam, une mission résidente est établie en Thaïlande, avec une représentation non résidente pour la Corée du Sud, le Népal et l'Afghanistan. La croissance demeure particulièrement forte en Afrique, et des missions sont ouvertes en Éthiopie, au Kenya, au Sénégal et en Tunisie. De nombreux autres pays se voient affecter un représentant non résident. En 1968, le Canada a 93 missions à l'étranger et est représenté au moyen d'accréditations non résidentes dans 41 autres pays.

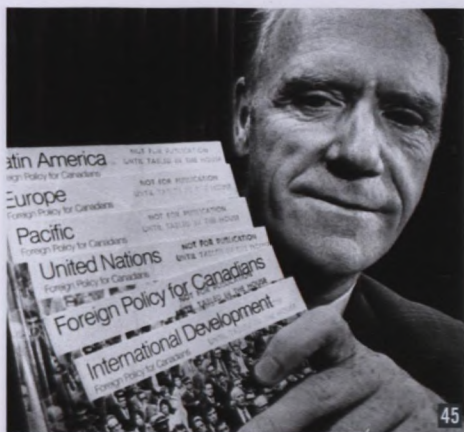
Cette croissance continue du Ministère dissimule toutefois les problèmes auxquels il fait face au pays. Pour la première fois de son histoire, le Ministère est violemment critiqué par les journalistes, les experts et les universitaires. Une nouvelle génération d'intellectuels se révèle particulièrement hostile. Sympathisants de gauche et de plus en plus politisés par des sujets controversés comme la guerre du Vietnam et l'accroissement de l'investissement américain au Canada, ils remettent ouvertement en question la politique étrangère canadienne et ses responsables. Le Ministère réagit en tentant de

mettre en œuvre un programme de rayonnement dans les universités, mais les contraintes budgétaires et un certain scepticisme des cadres supérieurs nuisent à l'efficacité de cette diplomatie ouverte.

Troublé par ces critiques, M. Pearson juge nécessaire un nouvel examen de la politique du Canada et demande la réalisation d'une étude malgré l'opposition de MM. Cadieux et Martin. À la fin de 1967, Norman Robertson est nommé président de l'enquête. Le rapport Robertson, dévoilé en avril 1968, appuie la politique étrangère du gouvernement et les efforts du Ministère. M. Robertson s'abstient de proposer des changements majeurs, mais conclut prudemment qu'il faut « redéfinir et peut-être réorienter légèrement la politique extérieure du Canada ». Cependant, lorsque le rapport est terminé, M. Pearson a déjà pris sa retraite. Son successeur, Pierre Elliott Trudeau, a des opinions considérablement plus radicales au sujet de la politique étrangère.

1968

1984

DE NOUVELLES TÊTES ET
DE NOUVELLES IDÉES

45

« De nouvelles têtes et de nouvelles idées » : c'est ainsi que le premier ministre Trudeau qualifie son gouvernement. Il entre en fonction déterminé à remettre en question les idées reçues et à voir d'un autre œil toutes les activités du gouvernement. Il ne se contente pas de critiquer les Affaires extérieures, mais émet ouvertement l'avis que le métier de diplomate n'a plus sa raison d'être. À quoi servent les ambassadeurs à une époque où les communications sont instantanées? Ce genre d'opinion secoue le Ministère, qui a de la difficulté à comprendre cet homme énigmatique. Dans les années qui suivent, le Ministère, qui comptait jusque-là parmi les plus influents et les plus importants, perd une bonne partie du prestige auquel il tient tant, à cause des objectifs politiques et des nouveaux moyens de fonctionnement de M. Trudeau.



46

Personne ne s'étonne de voir M. Trudeau rejeter les recommandations du rapport Robertson, qu'il qualifie de simple apologie du statu quo. Il commande un examen plus poussé de la politique étrangère. Cette décision est reçue avec un profond scepticisme par le Ministère et avec hostilité par le traditionaliste M. Cadieux. En raison des contraintes de temps, la politique en matière de défense sera le premier point étudié.



47

Les fonctionnaires du Ministère sont consternés par les idées de certains ministres du Cabinet, qui prônent le retrait des troupes canadiennes stationnées en Europe et envisagent même de retirer le Canada de l'OTAN. Lorsqu'il devient manifeste que le maintien de l'engagement à cet égard est

45 L'élection du premier ministre Pierre Trudeau en 1968 marque le début d'une période de réforme. En juin 1970, Mitchell Sharp, secrétaire d'État aux Affaires extérieures de 1968 à 1974, montre le rapport du premier examen de la politique étrangère du Ministère intitulé *Politique étrangère au service des Canadiens*. (Source : Presse canadienne/Chuck Mitchell)

46 La reconnaissance officielle de la République populaire de Chine, en 1970, est l'une des premières initiatives de politique étrangère du gouvernement Trudeau. De fait, M. Trudeau deviendra le premier des premiers ministres du Canada à se rendre en Chine. Sur cette photo, on le voit lors d'une visite des cavernes de Loyang, en compagnie de Chou En-lai, en octobre 1973. (Source : Presse canadienne)

47 Le 1^{er} août 1973, Sa Majesté la reine Elizabeth II, accompagnée du secrétaire d'État aux Affaires extérieures Mitchell Sharp, inaugure l'édifice Lester B. Pearson, le nouveau siège du Ministère. (Source : Presse canadienne/Personnel)



⁴⁸ Allan Gottlieb (à droite), sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures de 1977 à 1981, aura été au cœur de la consolidation des activités internationales du Canada sous l'égide du ministère des Affaires extérieures. Sur cette photo, on le voit à l'extérieur de l'édifice Lester B. Pearson à Ottawa, en compagnie du premier ministre Trudeau, en juillet 1981. (Source : Presse canadienne/Fred Chartrand)

inacceptable pour certains membres du gouvernement – et pour le premier ministre lui-même – le Ministère et ses alliés se livrent à un combat d'arrière-garde pour limiter les dégâts. Par suite, il est décidé d'ordonner le retrait de la moitié des troupes stationnées en Europe.

Les conclusions de l'examen de la politique étrangère demandé par M. Trudeau sont consignées dans un coffret de six livrets colorés dont le titre est *Politique étrangère au service des Canadiens*. L'intérêt national du Canada y est primordial et la politique étrangère y est définie comme le « prolongement des politiques nationales à l'étranger » en matière de justice sociale, de croissance économique et de qualité de vie. Un livret de portée générale est accompagné d'études distinctes sur l'Europe, le Pacifique, l'Amérique latine, l'ONU et le développement international. Les critiques déplorent l'absence de livret sur le sujet le plus important : les relations du Canada avec les États-Unis. Parmi ces détracteurs, on compte M. Pearson lui-même, qui assiste avec stupéfaction à ce qu'il considère comme le remplacement d'un engagement international constructif par des intérêts nationaux étriqués.

Le Ministère perd aussi de son prestige dans le monde bureaucratique d'Ottawa. M. Trudeau met en œuvre un réseau complexe de comités du Cabinet, qui place la politique étrangère dans un contexte d'échanges interministériels beaucoup plus fréquents. La consultation interministérielle grimpe en flèche, surtout dans les secteurs comportant des aspects internationaux importants qui sont aussi déterminants sur le plan national, par exemple l'environnement. Le Ministère a du mal à s'adapter à cette façon de faire et irrite le premier ministre par sa lenteur et le manque de concision des documents qu'il lui fournit.

Au début, M. Trudeau suit beaucoup plus les conseils de politique étrangère de son adjoint législatif, Ivan Head, que ceux du Ministère. Ancien agent du service extérieur et universitaire respecté, M. Head accompagne M. Trudeau à l'étranger, lui fournit l'information nécessaire avant qu'il rencontre les dirigeants étrangers et participe avec lui à ces rencontres. M. Head est une source de conseils et de renseignements indépendante du Ministère et l'agent de M. Trudeau en dehors des voies diplomatiques normales. Il a des contacts avec les dirigeants étrangers et leurs conseillers principaux, comme Henry Kissinger aux États-Unis, conseiller du président Richard Nixon. M. Head tient le ministre au courant de ses activités, mais le Ministère le considère malgré tout comme une source concurrente de conseils dont on ne peut évaluer la qualité.

Ce qui est peut-être plus important encore, c'est que le gouvernement est déterminé à consolider le service extérieur. En 1969, le secrétaire adjoint du Cabinet, Michael Pitfield, met en place un groupe de travail pour intégrer les activités internationales à l'étranger. Cela entraîne la création du Comité interministériel des relations extérieures (CIRE), présidé par le sous-secrétaire, qui orchestre le processus d'intégration. Il est clair qu'aux yeux du gouvernement, la promotion du commerce doit être une activité prioritaire à l'étranger et que les agents du Service des délégués commerciaux, considéré pendant longtemps comme le parent pauvre du service extérieur, ont maintenant de bien meilleures chances d'être nommés chefs de mission.

Les services de soutien à l'étranger sont intégrés, mais c'est à peu près tout ce que le CIRE réussit à faire. Toute possibilité que le Ministère prenne en main la coordination de la politique étrangère est anéantie par les



49

moyens dilatoires des autres ministères participants. En fait, le processus permet plutôt à d'autres ministères et organismes de consolider sensiblement leur propre rôle. Parmi ceux-ci figurent l'organisme qui a succédé au Bureau de l'aide extérieure, soit l'Agence canadienne de développement international (ACDI), et le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources dans le secteur de plus en plus important de la politique de l'énergie.

Avec la nomination d'Allan Gotlieb au poste de sous-secrétaire en 1977, le Ministère a un regain d'énergie. M. Gotlieb défend l'idée



50

⁴⁹ En juin 1979, le premier ministre Joe Clark confie la fonction de secrétaire d'État aux Affaires extérieures à Flora MacDonald, première femme à occuper ce poste. Sur cette photo, elle participe à une conférence de presse des Nations Unies, en septembre 1979. (Source : Photo des Nations Unies/Yutaka Nagata)

⁵⁰ L'ambassadeur du Canada en Iran, Ken Taylor, et le premier ministre Joe Clark se rencontrent pour un entretien privé en février 1980. M. Taylor rentre tout juste de Téhéran où il a contribué à la fuite du personnel de l'ambassade des États-Unis lors de la crise des otages en Iran. (Source : Presse canadienne/Drew Gragg)



51

⁵¹ En janvier 1982, le ministère des Affaires extérieures et le Service des délégués commerciaux sont fusionnés en un seul ministère, dont le mandat est élargi. Ce ministère est chargé à la fois de la politique étrangère et de la politique commerciale du Canada. Ici, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures Allan J. MacEachen tente de relever le délicat défi du commerce multilatéral. Légende [traduction] : « Genève accueille les ministres du Commerce. » (Source : Ed Franklin, *The Globe and Mail*, 26 novembre 1982)

que les Affaires extérieures devraient être un organisme central du gouvernement jouant un rôle prépondérant dans les relations internationales. Grâce au soutien de M. Trudeau et de M. Pitfield, maintenant greffier du Conseil privé, l'intégration du service extérieur est remise sur les rails. Lorsque les deux hommes reviennent au pouvoir en 1980 après une brève interruption due à l'élection du gouvernement minoritaire progressiste-conservateur de Joe Clark (où on assiste à la nomination de Flora MacDonald, première femme à occuper le poste de ministre des Affaires extérieures), ils passent rapidement à l'action. En mars 1980, le processus de consolidation débute sérieusement. Le Ministère se voit alors confier la responsabilité des programmes d'aide étrangère et d'immigration menés à l'extérieur du Canada. En avril 1981, la Direction des affaires étrangères d'Employ et Immigration Canada est intégrée au

ministère des Affaires extérieures. En janvier de l'année suivante, le gouvernement annonce que tous les agents du service extérieur de l'ACDI et du ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) seront intégrés au Ministère, ainsi que toutes les tâches du MIC liées à la politique commerciale et à la promotion du commerce. Un seul ministère – le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur – sera responsable du commerce, de l'aide internationale, de l'immigration et des tâches traditionnellement liées à la politique étrangère. Deux ministres d'État se joignent au ministre : le premier, dont le poste sera élevé au statut de ministre à part entière en 1983, est chargé du commerce international et le second, des relations extérieures et de l'ACDI. Il s'agit là du point culminant de la détermination de MM. Trudeau et Pitfield à rationaliser l'organisation du gouvernement dans le domaine des affaires extérieures.

1984

2009

UN MINISTÈRE INTÉGRÉ

Élu en septembre 1984 avec une forte majorité, le gouvernement progressiste-conservateur du premier ministre Brian Mulroney entre en fonction avec un programme de politique étrangère axé sur les États-Unis. Dans l'opposition, M. Mulroney avait beaucoup critiqué la manière dont le gouvernement libéral gérait les relations avec les États-Unis. Au cours de sa campagne électorale, M. Mulroney promet donc « de bonnes relations... de super relations » avec Washington. Tout comme les premiers ministres qui l'ont précédé, M. Mulroney garde en bonne partie pour lui les relations qu'il entretient avec les États-Unis et avec leur président républicain, Ronald Reagan, et confie les autres dossiers aux ministres compétents. Pour assurer la cohésion du Parti progressiste-conservateur, M. Mulroney nomme son ancien rival, l'ex-premier ministre Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

M. Clark gère bien ses relations avec le premier ministre, et son travail à la direction des Affaires extérieures lui vaut de nombreux éloges. « Pilier de la constance et des vertus modestes », il a tendance à passer outre au processus d'élaboration de politiques formel et à miser, selon ses propres termes, sur les domaines où le Canada peut exceller. Penseur progressiste, M. Clark s'emploie à démanteler le régime de l'apartheid en Afrique du Sud (dossier qu'il partage avec

le premier ministre), fait la promotion des droits de la personne en Amérique centrale et cherche activement à tenir un rôle régional en Asie-Pacifique. Conscient des résultats médiocres du Ministère en matière d'avancement des femmes, il en nomme plusieurs à des postes clés, dont des postes de chef de mission, avant de quitter le Ministère en 1991 pour devenir ministre des Affaires constitutionnelles de M. Mulroney.

Le gouvernement conservateur n'apporte pas de changements administratifs importants au Ministère, mais des pressions extérieures déplacent le centre névralgique de



52



53

⁵² L'abolition de l'apartheid en Afrique du Sud demeure une priorité à la fois du premier ministre Brian Mulroney et du secrétaire d'État aux Affaires extérieures Joe Clark, que l'on voit ici faisant une pause durant la rencontre des chefs de gouvernement du Commonwealth en Zambie, en 1987. (Source : Secrétariat du Commonwealth)

⁵³ « De bonnes relations... de super relations » avec les États-Unis revêtent beaucoup d'importance pour le premier ministre Brian Mulroney, et le rapprochement commercial avec notre voisin du Sud est la principale réalisation de son gouvernement. Dans la foulée de la conclusion de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis en 1988, M. Mulroney signe l'Accord de libre-échange nord-américain en 1992, sous l'œil attentif de Michael Wilson, ministre du Commerce international. (Source : Presse canadienne/ Frank Gunn)



54



55

⁵⁴ John Crosbie, ministre du Commerce international de 1988 à 1991, aura joué un rôle important dans la création de l'Organisation mondiale du commerce. On le voit ici en compagnie de Park Pil-Soo, ministre du Commerce et de l'Industrie de la Corée du Sud, lors de la rencontre des ministres du Commerce de l'Asie-Pacifique à Vancouver, le 11 septembre 1990. (Source : Presse canadienne/Robert Klein)

⁵⁵ Successeur de Joe Clark à titre de secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Barbara McDougall occupe ce poste de 1991 à 1993. On la voit ici en compagnie de Nelson Mandela, alors président du Congrès national africain, à l'occasion d'une rencontre en Afrique du Sud, le 19 mai 1993. (Source : Photo AP/John Parkin)

ce dernier dans les années 1980. À la longue récession de 1981-1982 s'ajoute la montée du protectionnisme en Europe, au Japon et aux États-Unis, ce qui incite le gouvernement à axer la politique étrangère canadienne davantage sur la politique économique et commerciale. Dans les dernières années de son mandat, le gouvernement Trudeau avait suivi cette même tendance. À cette époque, Derek Burney, le talentueux sous-ministre adjoint qui était chargé des relations entre le Canada et les États-Unis, avait été le fer de lance d'un examen de la politique commerciale canadienne ayant placé la question du libre-échange entre le Canada et les États-Unis à l'ordre du jour du programme politique. Lorsque M. Mulroney décide de discuter d'un accord de libre-échange avec Washington en 1985, la politique commerciale est intégrée encore davantage aux travaux du Ministère.



56



57

56 Le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy discute avec la Cambodgienne Tun Channareth, qui a survécu à l'explosion d'une mine antipersonnel. Cette rencontre a lieu le 4 décembre 1997, après l'adoption du Traité d'interdiction des mines à la conférence d'Ottawa. Des représentants de 122 pays ont signé le Traité, aussi connu sous le nom de Convention d'Ottawa, qui interdit l'utilisation de mines antipersonnel. (Source : AFP/Getty Images/Dave Chan)

57 À l'occasion d'une mission commerciale d'Équipe Canada en Russie, en février 2002, l'astronaute canadien Chris Hadfield montre au premier ministre Jean Chrétien et à plusieurs premiers ministres provinciaux une maquette de la station spatiale internationale. De gauche à droite : Bernard Lord, premier ministre du Nouveau-Brunswick, Pat Binns, premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, le premier ministre Jean Chrétien, l'astronaute Chris Hadfield, et Ralph Klein, premier ministre de l'Alberta. (Source : Presse canadienne/Fred Chartrand)

Les négociations de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, qui mobilisent une équipe de près de 100 agents jusqu'à son entrée en vigueur en 1989, sont suivies de la conclusion de l'Accord de libre-échange nord-américain en 1992. Au même moment, les négociateurs commerciaux canadiens sont très actifs sur la scène internationale. Forts du soutien du ministre du Commerce John Crosbie, ils deviennent des acteurs clés de la transformation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce – l'ensemble des règles régissant le commerce mondial depuis 1947 – en une organisation moderne résolument tournée vers l'avenir, soit l'Organisation mondiale du commerce. Selon l'analyste commercial Michael Hart, le Ministère participe alors à la coordination d'une « révolution de la politique commerciale ».

Les effets de cette révolution sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur sont importants. Les initiatives commerciales ambitieuses de M. Mulroney convainquent le Ministère de consulter les intéressés au pays et l'encouragent à s'ouvrir et à devenir plus transparent que jamais. À la fin des années 1980, le Ministère a formé 15 groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur, établi un comité consultatif sur le commerce extérieur de 40 membres et mis sur pied un mécanisme formel de consultation des provinces. Il publie aussi régulièrement des rapports et des statistiques commerciales, qui seraient demeurés classifiés seulement quelques années auparavant.

Le programme commercial du Ministère l'amène à se rapprocher des intérêts économiques intérieurs du Canada, renforçant son statut à Ottawa. Par ailleurs, sous M. Mulroney, des ministres d'expérience accèdent au poste de ministre du Commerce, qui gagne en prestige. M. Mulroney y nomme d'abord James Kelleher, un ministre de second rang, puis en juillet 1986, l'économiste Pat Carney, première femme à accéder

à ce poste. Celle-ci est ensuite remplacée par John Crosbie, puis par Michael Wilson, deux poids lourds du Parti conservateur.

Tout n'est cependant pas rose pour le Ministère. La volonté du gouvernement de nommer des chefs de mission pour des raisons politiques et l'affaire Al-Mashat, où de hauts fonctionnaires ont été blâmés pour une décision d'immigration controversée prise par des ministres, sapent le moral du personnel du Ministère. En 1989, la fin de la guerre froide vient alourdir le fardeau du Ministère. L'éclatement de l'Union soviétique et l'émergence de nouveaux États en Europe de l'Est motivent la création de nouvelles missions alors que le budget du Ministère est déjà restreint par les premières salves tirées par le gouvernement dans son combat contre le déficit croissant du Canada.

La fin de la guerre froide donne lieu à l'adoption d'un programme mondial élargi. La successeur de M. Clark au poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, Barbara McDougall, remet en question les notions traditionnelles de souveraineté des États. Elle réclame un « nouvel internationalisme » pour faire face à de nouveaux enjeux comme la dégradation générale de l'environnement, les États en déroute et le terrorisme mondial. Alors que M^{me} McDougall commence à prendre des mesures à cette fin, le Ministère est de nouveau obligé de se serrer la ceinture. Les cadres supérieurs du Ministère réagissent en définissant et en protégeant ses « fonctions de base ». À la suite du budget de février 1992, le Ministère est déchargé de ses responsabilités liées à l'immigration et à l'aide internationale, et doit plutôt se concentrer sur le commerce et la diplomatie.

Le gouvernement libéral du premier ministre Jean Chrétien, élu en octobre 1993, est tout aussi résolu à montrer aux Canadiens qu'il est capable d'appliquer une politique étrangère efficace dans une période de restrictions



58



59



60

⁵⁸ Le ministre des Affaires étrangères John Manley (à droite) et le secrétaire à la Sécurité intérieure des États-Unis, Tom Ridge, terminent une conférence de presse après un entretien à Ottawa le 11 décembre 2001. La collaboration étroite entre le Canada et les États-Unis, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, est considérée comme indispensable à la protection de l'Amérique du Nord contre le terrorisme international. (Source : Presse canadienne/Fred Chartrand)

⁵⁹ Les diplomates canadiens travaillent en étroite collaboration avec des travailleurs humanitaires, des soldats et des policiers pour appuyer les efforts de reconstruction du gouvernement de l'Afghanistan, pays dévasté par la guerre. Le 15 janvier 2006, le diplomate canadien Glyn Berry, alors directeur politique de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar, en Afghanistan, est tué par l'explosion d'une bombe placée au bord de la route. (Source : Affaires étrangères et Commerce international Canada)

⁶⁰ Depuis les années 1980, le Ministère dirige les efforts du Canada visant à saisir les occasions qui se présentent dans la nouvelle économie mondiale. Ici, en janvier 2008, le ministre du Commerce international David Emerson et la conseillère fédérale suisse Doris Leuthard signent un accord de libre-échange entre le Canada et les quatre pays membres de l'Association européenne de libre-échange. (Source : Affaires étrangères et Commerce international Canada)



61

61 Le diplomate canadien Philippe Kirsch aura contribué à la mise sur pied de la Cour pénale internationale à La Haye. Il y remplit actuellement un mandat de six ans à titre de président. On le voit ici à l'intérieur de l'une des salles du tribunal, à La Haye, en mars 2005. (Source : Photo AP/Peter Dejong)



62

62 En juillet 2006, des jeunes agents du service extérieur aident à l'évacuation des Canadiens ayant quitté le Liban en raison de la guerre. Alors qu'il se prépare à relever les défis du prochain siècle, le Ministère assure son renouvellement en recrutant activement une nouvelle génération d'agents du service extérieur. (Source : David Foxall)

budgétaires. Sa décision, lorsqu'il accède au pouvoir, de changer le nom du Ministère, qui sera dorénavant le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, souligne d'une certaine façon l'importance du retour à l'essentiel.

M. Chrétien accède au pouvoir avec un programme national en tête et se montre plutôt enclin à laisser ses ministres chargés des affaires étrangères et du commerce diriger leur portefeuille sans intervenir. Néanmoins, le premier ministre en vient rapidement à compter sur l'aide du Ministère lorsqu'il décide de renforcer l'économie chancelante du Canada en organisant des missions commerciales de haut niveau. « Équipe Canada » parcourt alors le globe à la recherche de marchés et d'investissements. M. Chrétien est satisfait du soutien que lui apporte le Ministère dans ses déplacements, mais pas suffisamment pour lui épargner les réductions massives de dépenses gouvernementales lancées en 1994-1995. Entre 1988-1989 et 1998-1999, le budget du Ministère est

réduit à dix reprises et subit une diminution totale de 292 millions de dollars.

Le Ministère réagit à cette crise budgétaire par une série de réformes administratives. En 1990, le Bureau des passeports est réorganisé et transformé en organisme de service spécial chargé d'atteindre le seuil de rentabilité. L'adoption rapide de nouveaux outils de technologie de l'information dote le Ministère de l'un des systèmes de communications diplomatiques les plus modernes au monde. Par ailleurs, le Ministère ne tarde pas à utiliser Internet comme outil de communication rentable. Il s'en sert à bon escient en 1995 durant le conflit remarqué qui oppose le Canada à l'Espagne, dont l'enjeu est de faire cesser la surpêche espagnole et de préserver les stocks décroissants de morue dans l'Atlantique Nord. En outre, pour la première fois de son histoire, le Ministère gère certaines missions à l'étranger sans employés canadiens et y compte entièrement sur les compétences d'employés recrutés sur place. Il expérimente également le partage de

locaux de missions à l'étranger avec des pays d'optique commune comme l'Australie.

La crise financière oblige Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères d'alors, à rajuster ses objectifs de politique étrangère et ses stratégies. M. Axworthy adopte des méthodes de sensibilisation mises au point par le portefeuille commercial du Ministère pour mobiliser l'opinion publique et les organisations non gouvernementales, de même que le personnel et les ressources du Ministère, en faveur d'une diplomatie « sélective » intensément axée sur une série d'objectifs limités mais importants. Il concentre les ressources ministérielles, réduites par le programme de restrictions du gouvernement, sur ses priorités clés. Il fait notamment du Canada un chef de file de la Campagne internationale pour interdire les mines et des efforts déployés en vue d'établir la Cour pénale internationale. Pour de nombreux Canadiens toutefois, la réussite de M. Axworthy dans ces dossiers masque les graves conséquences des restrictions budgétaires du gouvernement sur l'efficacité diplomatique canadienne.

Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York et à Washington, le rôle international du Canada et l'exercice de la diplomatie canadienne sont scrutés à la loupe. L'un des critiques les plus sévères de la capacité amputée du pays à agir à l'échelle internationale est le successeur de M. Axworthy, John Manley. Bon ministre de l'Industrie, M. Manley prône l'importance d'entretenir des relations harmonieuses avec Washington et jouit d'une réputation d'homme honnête et franc. « Vous ne pouvez pas vous asseoir à la table du G8 et vous lever pour aller aux toilettes quand l'addition arrive », fait-il observer avec amertume deux mois après les attentats du 11 septembre. Ce point de vue est partagé d'emblée par les deux successeurs immédiats de Jean Chrétien, soit Paul Martin et Stephen Harper. Après être entrés en fonction, les

deux hommes découvrent vite combien il importe de disposer d'un ministère efficace chargé des affaires étrangères et de la politique commerciale. Ils font donc tous deux en sorte de renforcer la capacité du Ministère à servir le Canada et les Canadiens dans le monde entier.

Aujourd'hui, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international commence à se remettre des impératifs budgétaires des années 1990. Avec un peu plus de 9 700 employés (au 31 mars 2008) ainsi que 168 missions dans 109 pays, dont 9 auprès d'organisations multilatérales, et 13 bureaux régionaux répartis à travers le Canada, son rayonnement est planétaire. Peut-être plus que jamais auparavant, il se concentre sur les éléments clés de son mandat : œuvrer pour la paix et la sécurité dans le monde; promouvoir les échanges commerciaux et l'investissement; défendre la primauté du droit international; et faire évoluer les droits de la personne. Ce programme vaste et ambitieux exige un ministère chargé des affaires étrangères et du commerce qui est capable de se transformer pour relever les nouveaux défis et de s'adapter rapidement aux priorités changeantes – ce que les femmes et les hommes qui œuvrent au Ministère font habilement depuis un siècle.

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Si vous désirez en apprendre davantage sur l'histoire du ministère des Affaires extérieures, nous vous recommandons la lecture des ouvrages suivants : *Le ministère des Affaires extérieures du Canada, 1909-1946 : Les années de formation* (Québec, Presses de l'Université Laval, 1990), par John Hilliker, et *Le ministère des Affaires extérieures du Canada, 1946-1968 : L'essor* (Québec, Presses de l'Université Laval, 1995), par John Hilliker et Donald Barry. Le livre *Canada's Salesman to the World: The Department of Trade and Commerce, 1892-1939* (Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1977), par O. Mary Hill, relate les débuts de l'ancien ministère du Commerce, ainsi que l'histoire du Service des délégués commerciaux. Ces trois volumes font partie d'une série sur l'administration publique canadienne publiée par l'Institut d'administration publique du Canada.

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01019716 1

DOCS

CA1 EA510 2008P75 FRE

Canada. Affaires étrangères et
Commerce international Canada

Jouer dans la cour des grands :
histoire du ministère des Affaires
étrangères et du Commerce
international. --

19-084-148

