

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

UN EXAMEN DU
ROLE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
AU SEIN DU GOUVERNEMENT DU CANADA

M

.61800346

43-224-575.

Department of External Affairs



Ministère des Affaires extérieures

Canada

LE ROLE DU MINISTERE DES AFFAIRES EXTERIEURES

AU SEIN DU GOUVERNEMENT DU CANADA

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTERIEURES

PARTIE I. "Que disent les textes de référence?"

Ottawa
Janvier, 1976

(English version also available)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

- I. TEXTES DESCRIPTIFS
- II. LOIS
 - A. Loi fondamentale
 - B. Mise en application d'accords internationaux
 - C. Autres lois
- III. DECRETS ET REGLEMENTS
- IV. LA PREROGATIVE ROYALE
 - A. Traités et accords
 - B. Nomination des diplomates et des agents consulaires canadiens
 - C. Reconnaissance des gouvernements étrangers et établissement ou rupture des relations diplomatiques
 - D. Délivrance des passeports
 - E. Agrément des ambassadeurs étrangers et exequatur à l'intention des consuls
- V. RAPPORTS DES COMMISSIONS ET DES GROUPES DE TRAVAIL
 - A. Commission Glassco
 - B. Groupe de travail sur l'information
 - C. Commission Pierce
- VI. LIVRES BLANCS
 - A. Fédéralisme
 - B. Politique étrangère
- VII. DECISIONS DU CABINET

INTRODUCTION

Le présent document est le premier fruit de l'examen, que nous avons entrepris, au milieu de 1975, du rôle du ministère des Affaires extérieures au sein du Gouvernement du Canada. Il a pour but de répondre à la question "Que disent les textes de référence", c'est-à-dire comment le rôle du Ministère est-il défini et décrit dans les lois, les textes réglementaires, les décisions du Cabinet, les études et les rapports, etc.?

Le lecteur attentif ne manquera pas de remarquer que certains des textes cités dans le rapport ne constituent pas, à proprement parler, des "textes de référence". La première partie, entre autres, explique la façon dont le Ministère décrit ses attributions lorsqu'il s'agit de renseigner le public ou d'obtenir des crédits du Parlement. La quatrième partie, qui porte sur la prérogative royale, énumère d'importantes attributions du ministère des Affaires extérieures qui tiennent à l'esprit et non à la lettre de la constitution canadienne. La cinquième partie traite des rapports qui ont été présentés par certaines commissions d'enquête et mis en application à des degrés divers. Les textes cités dans ces diverses parties ont été retenus parce qu'ils contribuent tous, en pratique, à définir le rôle du ministère des Affaires extérieures.

Ce même lecteur notera également que le présent rapport n'épuise pas la question. Nous n'avons pas voulu, par exemple, citer toutes les décisions du Cabinet qui touchent les Affaires extérieures, mais seulement relever, au cours des dernières années, les plus importantes décisions qui décrivent explicitement certains aspects du rôle du Ministère. Nous n'avons pas cherché non plus à signaler toutes les lois, décisions du Cabinet ou instruments qui confient à d'autres organismes gouvernementaux ou ministères certaines responsabilités au chapitre des activités internationales du Canada et qui, de la sorte, façonnent indirectement le rôle du ministère des Affaires extérieures. Il y a d'ailleurs beaucoup de lois et de décisions à ce sujet.

Le présent document se veut en fait un aperçu succinct d'une question qui, semble-t-il, n'avait pas encore fait l'objet d'une pareille compilation. Nous ne cherchons nullement à ce stade à tirer des conclusions sur la pertinence du mandat confié au ministère des Affaires extérieures. Il est d'ailleurs impossible de le faire en se fondant uniquement sur les textes, car il faut tenir compte également du rôle précis que l'on a confié au Ministère et du rôle qu'il joue effectivement. Or, nous n'avons pas encore terminé l'étude de ces deux dernières questions.

Si les personnes qui reçoivent ce rapport relèvent des erreurs de fait, nous leur serions reconnaissants de les communiquer au rédacteur de sorte que l'on puisse publier un feuillet d'errata.

A.S. McGill

I. TEXTES DESCRIPTIFS

Voici comment l'ouvrage officiel de référence intitulé "L'administration fédérale du Canada" (1975) décrit les attributions du ministère des Affaires extérieures.

"Le Ministère a pour fonctions principales:

- a) la direction des relations du Canada avec les autres pays, et la représentation du Canada au sein des organismes internationaux;
- b) la protection des intérêts canadiens à l'étranger;
- c) le rassemblement et l'analyse de renseignements sur les événements qui peuvent influencer sur les relations internationales du Canada;
- d) la correspondance avec les gouvernements étrangers et leurs représentants au Canada;
- e) la négociation et la conclusion de traités et d'accords internationaux;
- f) la représentation du Canada dans les capitales étrangères et aux conférences internationales."

Les fonctions du Ministère sont décrites très différemment dans les prévisions budgétaires que tous les ministères soumettent à l'approbation du Parlement, où ils énumèrent chacune de leurs activités et les classent par programme et par objectifs. Dans le "Livre bleu" du Budget des dépenses 1975-1976, la page consacrée aux Affaires extérieures est ainsi libellée:

"A - MINISTERE - PROGRAMME DES INTERETS DU CANADA A L'ETRANGER

OBJECTIF

Promouvoir, sur le plan international, les objectifs nationaux de croissance économique, de souveraineté et d'indépendance, de paix et de sécurité, ainsi que la justice sociale, la qualité de la vie et l'idéal d'un milieu naturel harmonieux.

SOUS-OBJECTIFS

- Rechercher des solutions acceptables aux problèmes internationaux qui touchent aux intérêts du Canada et promouvoir la paix, l'ordre et la primauté du droit dans la communauté internationale.
- Faciliter l'élargissement des relations économiques, culturelles, scientifiques et techniques avec d'autres pays.
- Protéger les droits et les biens des Canadiens à l'étranger.

- Dans le cadre international, protéger et promouvoir l'indépendance et l'unité nationale.
- Appuyer, sur le plan international, les programmes nationaux du Canada.
- Aider à faire connaître le Canada à l'étranger.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Relations avec les gouvernements étrangers et les institutions inter-gouvernementales - Analyser et évaluer des événements et des situations à l'étranger qui touchent aux intérêts du Canada; conseiller le gouvernement sur des questions de politique étrangère et sur la conduite des affaires étrangères; contribuer à l'élaboration et à la coordination des points de vue et des activités d'autres ministères et organismes concernant la politique étrangère du Canada et ses relations extérieures; diriger les opérations des missions à l'étranger; représenter le Canada auprès des pays étrangers et des organisations internationales; communiquer avec les gouvernements étrangers et les organisations internationales sur des questions qui touchent aux intérêts du Canada; mener des négociations au nom du Canada; coordonner les visites officielles au Canada; verser la quote-part du Canada aux Nations Unies, à l'OTAN, au Commonwealth et aux autres organisations internationales et organismes connexes.

Aide aux Canadiens - Fournir des services consulaires aux Canadiens à l'étranger et protéger les droits, la personne et les biens des Canadiens à l'étranger.

Information et relations culturelles - Publier et diffuser des renseignements sur le Canada; renseigner le public canadien sur les affaires internationales; organiser des échanges internationaux dans le domaine de la culture, de l'éducation, des sciences et de la technique.

Appui à d'autres programmes - Participer à l'élaboration et à l'application des programmes pour l'étranger d'autres ministères et organismes de l'Etat, en particulier en ce qui a trait à la défense, à l'immigration, au développement international, aux transports et aux communications, à la qualité de l'environnement, aux sciences et à la technologie; fournir les services de soutien nécessaires aux opérations à l'étranger d'autres ministères et organismes de l'Etat.

Administration centrale et services de soutien - Cabinet du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et bureau du sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et leur personnel immédiat; services de personnel, services financiers et autres services administratifs; services de télécommunications et de soutien des opérations; services offerts à la presse et au corps diplomatique à Ottawa."

II. LOIS

A. Loi fondamentale

Le Ministère a été créé par la Loi sur le ministère des Affaires extérieures de 1909; les articles suivants de ce court texte de loi tracent les grandes lignes de l'activité du Ministère:

- "2. Est institué un département du gouvernement du Canada, appelé ministère des Affaires extérieures, auquel préside un ministre de la Couronne désigné sous le nom de secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, ci-après appelé le "Ministre". S.R., c. 68, art. 2.
3. Le gouverneur en conseil peut nommer un fonctionnaire appelé sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, qui est le sous-chef du ministère et qui occupe sa charge à titre amovible. S.R., c. 68, art. 3.
4. Le Ministre, en sa qualité de chef du ministère, a la conduite de toutes les communications officielles entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de tout autre pays au sujet des affaires extérieures du Canada, et est chargé de toutes autres fonctions qui peuvent être assignées au ministère par décret du gouverneur en conseil relativement à ces affaires extérieures ou à la conduite et à l'administration des négociations internationales en tant qu'elles concernent le gouvernement du Canada. S.R., c. 68, art. 4.
5. L'administration de toutes les affaires se rattachant au service consulaire étranger au Canada est transférée au ministère des Affaires extérieures. S.R., c. 68, art. 5.
6. Chaque année, le Ministre dépose devant le Parlement, dans les dix jours de sa réunion, un rapport des travaux et affaires du ministère durant l'année précédente. S.R., c. 68, art. 6."

Sir Wilfrid Laurier a exposé brièvement, lors du débat sur le projet de loi en 1909, les raisons qui motivaient l'institution du Ministère:

"Tous les gouvernements ont jugé essentiel d'avoir un ministère qui s'occupe exclusivement des relations avec les pays étrangers et, à notre avis, le Canada est parvenu à une étape de son histoire où il se doit de suivre l'exemple des autres pays à cet égard."

La loi a été modifiée à deux reprises: la première fois en 1912, pour placer le Ministère sous l'autorité du Premier ministre et non plus du

Secrétaire d'Etat, et la deuxième fois en 1946, pour créer un poste distinct de ministre, soit celui de Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

B. Lois relatives à la mise en application d'accords internationaux

Depuis 1909, le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures est chargé d'administrer une série de lois adoptées par le Parlement et qui ont pour objet de mettre en application des traités, des conventions et des accords internationaux conclus par le Canada. Elles constituent la majeure partie du nombre restreint de lois canadiennes traitant explicitement des affaires extérieures. Certaines ont porté création d'un nouvel organisme, indépendant du Ministère, qui rend compte de son activité au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

Parmi ces lois, cinq ont trait à des questions frontalières entre le Canada et les Etats-Unis:

- Loi du Traité des eaux limitrophes internationales de 1914 (assure la mise en application du Traité de 1909 et institue la section canadienne de la Commission mixte internationale);
- Loi de 1939 sur le contrôle, en cas d'urgence, du bassin du lac à la Pluie (assure la mise en application de la convention de 1938 entre le Canada et les Etats-Unis et confère certains pouvoirs à la CMI);
- Loi sur la Commission du parc international Roosevelt de Campobello de 1964 (créé une commission internationale chargée de ce parc);
- Loi sur l'Administration du pont Fort-Falls, 1971, et une Loi de 1975 la modifiant (créé une administration internationale du pont).

Deux autres lois administrées par le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures stipulent la mise en application de traités de paix signés à la suite de la Seconde Guerre mondiale:

- Loi de 1948 sur les traités de paix (Italie, Roumanie, Hongrie et Finlande),
- Loi de 1952 sur le traité de paix avec le Japon.

Le Secrétaire d'Etat est chargé de l'application de la Loi sur les Nations Unies qui habilite le Gouverneur en Conseil à prendre les mesures nécessaires en vue de la mise en vigueur des décisions prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Il est également tenu, en vertu de la Loi sur l'Organisation de l'alimentation et de l'agriculture, de présenter au Parlement un rapport annuel sur la FAO et il administre la Loi sur les Conventions de Genève qui intègre les Conventions de Genève de 1949 à la législation canadienne.

Le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures administre en outre trois lois qui traitent des privilèges et immunités diplomatiques:

- Loi sur les immunités diplomatiques (pays du Commonwealth), 1963 (assimile les représentants du Commonwealth à des diplomates étrangers);
- Loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales, 1965 (assure l'application d'une convention des Nations Unies);
- Loi sur les privilèges et immunités de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 1951 (assure l'application d'un accord de l'OTAN).

C. Autres lois

Le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures administre par ailleurs la Loi sur le Centre de recherches pour le développement international, 1970, qui institue le Centre, et la Loi sur le haut commissaire du Canada au Royaume-Uni, 1921, qui soumet le titulaire de ce poste aux directives du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

III. DECRETS ET REGLEMENTS

Le Gouverneur en Conseil s'est rarement prévalu de l'article 4 de la Loi sur le ministère des Affaires extérieures, qui lui confère le pouvoir d'assigner d'"autres fonctions" au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures ou au ministère des Affaires extérieures. Le Règlement des passeports canadiens constitue une rare exception. La dernière version de ce règlement (C.P. 1973-17) établit que "l'administration de toutes les affaires relatives (aux)... passeports relève du ministère des Affaires extérieures."

Un nombre appréciable de décrets ont été promulgués en vertu des pouvoirs conférés par les lois mentionnées précédemment; les décrets suivants en constituent des exemples types:

- C.P. 1972-572: Règlement sur la Caisse des réclamations (Roumanie) (Loi de 1948 sur les traités de paix (Italie, Roumanie, Hongrie et Finlande));
- C.P. 1963-1489: Règlement sur les prisonniers de guerre des Japonais (indemnité spéciale), modifié (Loi de 1952 sur le traité de paix avec le Japon);
- C.P. 1973-3337: Décret sur les privilèges et immunités du Fonds africain de développement (Loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales, 1965);
- C.P. 1968-2339: Règlement des Nations Unies sur la Rhodésie (Loi sur les Nations Unies, 1947). Note: Le ministre de l'Industrie et du Commerce est expressément chargé de l'application de certaines dispositions.

Un certain nombre d'autres décrets attribuant des responsabilités au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, à son ministère ou à un autre organisme relevant du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, ont été promulgués en vertu des dispositions de diverses autres lois ou sans aucun rapport avec une loi quelconque. Il y a entre autres les décrets:

- C.P. 1970-2077: Création de la Commission des réclamations étrangères (Loi des subsides n° 9 de 1966);
- C.P. 1972-570: Règlement concernant la liquidation des réclamations étrangères (Roumanie) (Loi des subsides n° 9 de 1966);
- C.P. 1973-835: Règlement du Canada sur les droits consulaires (Loi sur l'administration financière);
- C.P. 1959-804: Paiements versés en lieu et place des impôts levés sur la propriété diplomatique (Aucune loi ne s'y rapportant);

- C.P. 1974-1204: Autorisation de signer la Convention sur la prévention des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale (voir Prérogative royale);
- C.P. 1960-1476: Transfert au ministère des Affaires extérieures des fonctions de la Direction de l'aide économique et technique du ministère de l'Industrie et du Commerce (Loi sur les remaniements et transferts dans la fonction publique);
- C.P. 1968-923: Désignation du Bureau de l'aide extérieure comme ministère (Loi sur l'administration financière);
- C.P. 1968-1760: Changement de nom du "Bureau de l'aide extérieure" en "Agence canadienne de développement international (Aucune loi s'y rapportant).

IV. LA PREROGATIVE ROYALE

Un certain nombre de fonctions exercées par le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures ou par son Ministère tirent leur existence de la prérogative royale. En langage non-juridique, la prérogative royale s'entend des actes que la reine est autorisée à poser sans consulter le Parlement. Selon l'usage canadien, Sa Majesté ou le Gouverneur général a le pouvoir de poser ces actes sur l'avis des ministres canadiens, et ces derniers peuvent également exercer la prérogative royale au nom de la Reine ou du Gouverneur général. Voici les principaux éléments ressortissant à la prérogative royale au Canada dans le domaine des affaires extérieures:

A. Traités et accords

Selon l'usage canadien, le pouvoir de conclure des traités et des accords internationaux est exercé par le Gouverneur général en Conseil sur l'avis du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

Pour que la conclusion d'un accord international soit approuvé en principe, le ministre ou les ministres chargés de l'objet de cet accord doivent d'abord présenter au Cabinet une recommandation sur la politique à suivre. Le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures doit y avoir apposé sa signature ou en recommander l'approbation.

La présentation ultérieure au Gouverneur général en Conseil, par laquelle on sollicite l'autorisation de signer, de ratifier ou d'accepter un accord au nom du Canada, doit toujours être signée par le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et, au besoin, par les autres ministres intéressés. L'autorisation ainsi obtenue confère le pouvoir de signer l'accord soit au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, à un autre ministre ou à un autre haut fonctionnaire. Au cours des dernières années, le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures a d'ailleurs recommandé dans près de la moitié des cas que les accords bilatéraux soient signés par les ministres intéressés au premier chef, que ce soit le ministre de l'Industrie et du Commerce pour les accords commerciaux, le ministre des Transports pour les accords aériens ou le ministre des Finances pour les accords sur la double imposition.

Toutes ces pratiques s'appliquent à des traités, des accords, des protocoles, des échanges de notes et autres qui sont considérés comme des instruments juridiques officiels. Il existe également un nombre considérable d'"arrangements" ou d'"ententes" qui, d'après l'usage canadien, peuvent être signés sans qu'un décret soit promulgué à cette fin parce qu'en droit international, ils ne créent pas d'obligations liant juridiquement les parties.

B. Nomination des diplomates et des agents consulaires canadiens

Les Lettres patentes de 1947 autorisent le Gouverneur Général à nommer tous les diplomates et agents consulaires canadiens.

En pratique, les agents consulaires sont nommés par le Gouverneur général en Conseil sur la recommandation du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et ils reçoivent une commission signée par le Gouverneur général suppléant.

Le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures soumet au Cabinet les candidatures des ambassadeurs et hauts commissaires canadiens, et, une fois que celui-ci les a approuvées, au Gouverneur général. Lorsque le Gouverneur général a approuvé la nomination d'un ambassadeur, celui-ci reçoit une lettre de créance signée par la Reine. De même, les hauts commissaires reçoivent de la Reine une lettre de commission, sauf quand ils sont nommés dans un pays du Commonwealth où la Reine est également la souveraine.

C. Reconnaissance des gouvernements étrangers et établissement ou rupture des relations diplomatiques

En général, l'usage canadien veut qu'un gouvernement étranger soit reconnu à la suite d'une décision en ce sens du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et, à l'occasion, du Cabinet.

En ce qui concerne l'établissement ou la rupture des relations diplomatiques, il est également d'usage depuis longtemps de ne pas consulter ou informer la Reine, le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures exerçant cette prérogative, de son propre chef ou avec l'approbation du Cabinet.

D. Délivrance des passeports

Selon l'usage canadien, le pouvoir de délivrer des passeports relève de la prérogative royale dont l'exercice a été confié au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures. Tel que mentionné précédemment, cependant, les règlements particuliers régissant la délivrance des passeports canadiens ont été établis en vertu des pouvoirs que confère la Loi sur le ministère des Affaires extérieures.

E. Agrément des ambassadeurs étrangers et exequatur à l'intention des consuls

Dans le cas des ambassadeurs dont les noms sont proposés par les pays étrangers, le ministère des Affaires extérieures sollicite l'approbation de Sa Majesté par l'entremise du bureau du Gouverneur général.

Les lettres patentes autorisent le Gouverneur général à délivrer des "exequatur" (décret les autorisant à remplir leurs fonctions) aux consuls nommés au Canada. Celui-ci use de son pouvoir sur l'avis du ministère des Affaires extérieures.

V. RAPPORTS DES COMMISSIONS ET DES GROUPES DE TRAVAIL

Les rapports présentés au Gouvernement par la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, 1963 ("Commission Glassco"), le Groupe de travail sur l'information gouvernementale, 1969 ("Communiquer"), et le Groupe de travail sur l'intégration du personnel et des services de soutien à l'étranger, 1970 ("Commission Pierce"), contiennent des recommandations touchant divers aspects du rôle du ministère des Affaires extérieures.

A. La Commission Glassco décrit le rôle du Ministère comme suit:

"La principale fonction du ministère des Affaires extérieures consiste à élaborer la politique extérieure du gouvernement et à entretenir les rapports quotidiens avec les autres pays. Ce ministère est en fait:

- . Le principal conseiller du gouvernement en ce qui concerne la conduite des relations extérieures du Canada.
- . L'intermédiaire officiel entre le gouvernement canadien et les gouvernements des pays avec lesquels le Canada entretient des relations diplomatiques." (vol. 4, p. 106)

Mis à part les recommandations de la Commission qui ont trait à l'organisation et à l'administration internes du Ministère, le rapport renferme également des recommandations qui influent sur le rôle du Ministère au sein du Gouvernement. Il est ainsi recommandé:

"Que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration gère le Bureau des passeports pour le compte du ministère des Affaires extérieures, et que l'on envisage la possibilité de recevoir les demandes de passeport dans les principales villes du Canada." (vol. 4, p. 144)

"Qu'à l'étranger, le chef de la mission diplomatique soit responsable du contrôle et de la coordination de toutes les activités des ministères et des organismes civils du gouvernement canadien." (vol. 4, p. 145)

"Que la coordination des activités scientifiques officielles à l'étranger soit confiée au Bureau scientifique central déjà proposé, assisté par le ministère des Affaires extérieures et par le Conseil national de recherches." (vol. 4, p. 307)

"Que la Division juridique du ministère des Affaires extérieures soit renforcée, qu'elle accepte la responsabilité de coordonner le travail juridique de nature internationale des ministères et des organismes, et qu'elle fournisse l'aide spécialisée nécessaire en des matières telles que la négociation des traités." (vol. 2, p. 431)

Le Gouvernement a rejeté la recommandation voulant que la responsabilité en matière de passeports soit confiée au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Les autres propositions ont toutes été appliquées graduellement sous des formes et à des degrés divers.

B. Le Groupe de travail sur l'information

La mise sur pied en 1969 d'un Groupe de travail sur l'information a eu pour principal résultat la création d'Information Canada. Dans ses recommandations, le Groupe de travail traite des services d'information à l'extérieur du Canada en précisant que:

"Cet organisme (Information Canada) aurait pour mission de faciliter et de coordonner l'information dans ses aspects techniques et administratifs, au Canada et à l'étranger..." et en proposant que:

"Les programmes d'information du Canada à l'étranger soient élaborés par les ministères compétents, dans le cadre de la politique dirigée par le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures assisté d'un comité consultatif tirant ses membres du secteur public et du secteur privé, et qu'Information Canada participe à la mise en oeuvre de certains de ces programmes." (Groupe de travail, Vol. 1, p. 65)

"Soit renforcée l'aptitude du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures à s'acquitter de son obligation de mieux faire connaître le Canada à l'étranger en dotant son ministère des ressources nécessaires." (Groupe de travail, Vol. II, p.74)

Dans la mesure où il est question pour Information Canada de jouer un rôle actif dans l'information à l'étranger, les recommandations de ce groupe de travail n'ont pas été mises en application.

C. La Commission Pierce (rapport non publié) a recommandé que soit mise sur pied une seule organisation, chargée d'un programme intégré d'opérations à l'étranger, qui s'occupe de l'élaboration des recommandations en matière de politique étrangère et de la préparation de plans coordonnés à l'égard des opérations à l'étranger, ainsi que de l'administration de ces mêmes opérations. Cette organisation engloberait un Service extérieur unifié, regroupant les éléments déjà présents dans les ministères des Affaires extérieures, de l'Industrie et du Commerce, de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, et l'Agence canadienne de développement international. Elle comprendrait également un "service faisant rapport au ministre chargé des affaires étrangères du Canada" et devant au premier chef identifier et harmoniser les diverses composantes de la politique étrangère pour être en mesure d'offrir les services nécessaires aux autres ministères et d'administrer le Service extérieur unifié ainsi que les missions du Canada à l'étranger. La Commission prévoit également un comité

interministériel de planification et un comité interministériel de programmation, et l'établissement d'une communication directe, sur les questions de fonctionnement, entre les agents à l'étranger et les ministères au Canada. Elle fait enfin un certain nombre de recommandations précises relativement à la notion de service extérieur unifié.

La partie consacrée aux décisions du Cabinet indique la mesure dans laquelle les recommandations de la Commission Pierce ont été appliquées.

VI. LIVRES BLANCS

A. Fédéralisme

Le livre blanc intitulé "Fédéralisme et Relations internationales" publié en 1968 et son supplément, "Fédéralisme et Conférences internationales sur l'éducation", traitent assez longuement du facteur des relations fédérales-provinciales dans les relations extérieures du Canada. Les auteurs du livre blanc soulèvent à maintes reprises la question des fonctions du ministère des Affaires extérieures, mais il n'est pas facile de résumer leurs longs commentaires sur cette question. Le texte suivant, qui contient en abrégé les conclusions du livre blanc de 1968, constitue le fondement de l'évolution qu'a connu le rôle du ministère des Affaires extérieures par rapport aux provinces:

"Premièrement: dans les rapports officiels avec d'autres pays, c'est-à-dire dans la conduite des relations extérieures dans le sens le plus rigoureux de ce mot, seul le gouvernement fédéral est autorisé à agir au nom du Canada. Cette affirmation s'applique à la négociation et à la conclusion de traités et autres accords internationaux, à la participation à des organisations internationales et au droit d'accréditer et de recevoir des représentants diplomatiques.

"Deuxièmement: en dépit des limites imposées par la pratique constitutionnelle et par le droit international, les provinces s'intéressent à bon droit à la conduite des relations extérieures du Canada, que ce soit par suite de leurs responsabilités législatives ou, moins directement, à cause de l'intérêt qu'elles portent à des questions qui, aujourd'hui revêtent un caractère international.

"Troisièmement: les Canadiens d'expression française ont tout intérêt à s'assurer que leurs préoccupations, au même titre que celles de l'élément anglophone, soient pleinement reconnues et exprimées dans la politique extérieure du Canada.

"Quatrièmement: toute solution radicale au problème de la conciliation des diverses catégories d'intérêts au Canada, aussi plausible qu'elle puisse paraître, abstraction faite de l'histoire et des besoins de notre peuple, serait désavantageuse pour les Canadiens en tant qu'individus, ainsi que pour les intérêts provinciaux, linguistiques et culturels du pays. Une telle solution mènerait à la désintégration de la fédération canadienne et, au surplus, n'apporterait rien de valable: au contraire, elle ferait perdre de grands avantages, car la communauté internationale accorderait beaucoup moins d'importance aux opinions et aux politiques des groupes encore plus petits et plus faibles que créerait une telle solution. En outre, elle sèmerait la confusion et l'incertitude quant aux responsabilités et obligations que de tels groupes pourraient effectivement assumer, et elle serait vraisemblablement inacceptable aux yeux des autres Etats souverains, car elle entraînerait l'octroi de privilèges démesurés à un "Canada" divisé."

B. Politique étrangère

Le livre blanc intitulé "Politique étrangère au service des Canadiens", publié en 1970, s'attache davantage au cadre général de la politique étrangère qu'aux instruments s'y rapportant, et ne traite pas explicitement du rôle du ministère des Affaires extérieures. Il établit cependant un cadre général pour la conception de la politique étrangère du Canada qui a évidemment des répercussions sur le rôle du Ministère, et il comprend une partie intitulée "Organisation pour les années 70", qui décrit certains nouveaux mécanismes d'application de la politique étrangère. Les phrases clé de ce livre blanc sont les suivantes:

"La politique étrangère est donc essentiellement le résultat de l'évaluation par le Gouvernement des objectifs et des intérêts nationaux et leur réalisation dans le milieu international. Elle est le prolongement de la politique nationale à l'étranger." (p. 9)

"Aussi le Gouvernement a-t-il décidé de procéder à une intégration aussi poussée que possible de ses services étrangers. Il croit que cela permettra d'atteindre plus sûrement ses objectifs à l'étranger". (p. 40)

En conformité de la deuxième citation ci-dessus, le livre blanc fait part de certains progrès dans le sens d'une organisation intégrée, soit la création d'un Comité sur les relations extérieures (au niveau des sous-ministres), d'un Comité de gestion du personnel, d'un groupe de travail sur l'intégration de tous les services de soutien des opérations du Gouvernement à l'étranger, et l'adoption d'une décision voulant que les chefs de mission à l'étranger aient une autorité bien définie sur toutes les opérations de la mission.

VII. DECISIONS DU CABINET

Une part considérable du mandat du ministère des Affaires extérieures découle des décisions prises par le Cabinet. Les paragraphes suivants font état de certaines décisions du Gouvernement qui, au cours des dernières années, ont servi de façon permanente à définir les attributions du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, à lui confier d'autres responsabilités ou à lui en retirer.

En 1960, le Gouvernement a décidé de créer le Bureau de l'aide extérieure (transformé en 1968 en l'Agence canadienne de développement international) en tant qu'organisme distinct sous la supervision du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

La participation et la représentation aux conférences internationales ont fait l'objet d'une directive publiée en 1969 (présentement en révision) qui:

- a) définit les circonstances nécessitant l'approbation du Cabinet à l'égard de la participation à une conférence;
- b) confie au SEAE et à son Ministère la responsabilité de coordonner la participation du Canada aux conférences internationales;
- c) établit les critères dont le SEAE est chargé d'assurer le respect en ce qui concerne la composition des délégations;
- d) autorise le SEAE à délivrer des lettres de créance à l'intention des délégations canadiennes lorsque toutes les conditions ont été remplies.

Un certain nombre de décisions prises par le Gouvernement en 1970 ont autorisé la création des mécanismes d'intégration des opérations étrangères dont il est question dans le livre blanc intitulé "Politique étrangère au service des Canadiens", soit

- a) un Comité interministériel sur les relations extérieures (CIRE), sous la présidence du Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, dont le rôle est de diriger le processus d'intégration des opérations étrangères et de conseiller le Gouvernement, par l'entremise du SEAE, sur les politiques touchant les opérations étrangères, sur la conformité des "plans par pays" par divers ministères aux intérêts du Canada à l'étranger, sur l'affectation des ressources aux opérations à l'étranger et sur les recommandations touchant les postes de chef de mission;
- b) un Comité de gestion du personnel, qui est en réalité un sous-comité du CIRE;

- c) un groupe de travail relevant du Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures qui doit faire rapport sur l'intégration des services de soutien affectés aux opérations étrangères et, par la suite, sur l'attribution au ministère des Affaires extérieures du pouvoir d'administrer ces services.

En 1972 et en 1973, le Gouvernement a approuvé des recommandations successives du CIRE proposant que l'on franchisse de nouvelles étapes vers l'intégration des opérations étrangères du Gouvernement. On proposait notamment

- a) d'élargir le cadre de l'intégration des services de soutien à l'étranger pour englober le personnel de l'Office National du Film, d'Information Canada et de l'Etat-major de liaison des Forces canadiennes à Washington; (plus tard, l'ONF est exempté)
- d) d'élargir et d'étendre le système de "programmation par pays" et la coordination des demandes de ressources pour les opérations à l'étranger;
- c) de promouvoir davantage la coordination des politiques en matière de gestion du personnel;
- d) de reconnaître et de renforcer l'habileté du chef de mission, relevant du SEAE, à représenter le gouvernement en général;
- e) d'endosser les "sept principes" suivants concernant la coordination des politiques:

(i) L'élaboration de toute politique nationale qui touche ou qui intéresse les relations extérieures devrait refléter à la fois le jugement des ministères, au niveau officiel, et des ministres au niveau du Cabinet, qui s'intéressent, d'une part, aux questions fonctionnelles pertinentes et, d'autre part, aux incidences de cette politique sur les relations extérieures.

(ii) Tous les ministères devraient veiller à ce que leurs propositions touchant les politiques soient portées à la connaissance des autres organismes afin que ceux-ci puissent les examiner et exprimer leur avis à ce sujet en conformité avec la proposition (i).

(iii) Dans le cadre de leurs responsabilités au chapitre des relations extérieures du Canada, le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et son ministère devront coordonner la politique nationale pour ce qui est des incidences sur les relations extérieures.

(iv) Le ministère des Affaires extérieures, en consultation avec d'autres ministères, devra constamment réexaminer la politique étrangère du Canada afin de déceler les lacunes de celle-ci ou les secteurs qui posent des problèmes ainsi que les possibilités de planification à long terme.

(v) En conformité de la première proposition énoncée ci-dessus, tous les programmes visant des services à l'étranger devraient être élaborés conformément au processus de la coordination des politiques et faire l'objet de consultations entre le ministère des Affaires extérieures (et, pour ce qui est des questions commerciales, le ministère de l'Industrie et du Commerce) et les autres ministères intéressés avant d'être mises à exécution.

(vi) Le Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les ministères qui se préparent à entreprendre, au pays ou à l'étranger, des activités qui touchent les services extérieures, se soient conformés aux propositions (i) et (v) avant de présenter une demande d'affectation de ressources au Conseil à l'égard des programmes qui englobent des services à l'étranger.

(vii) Le Bureau du Conseil Privé doit veiller à ce que les propositions visant l'établissement de nouvelles politiques soient soumises au processus d'évaluation mentionné dans la proposition (i) avant d'être présentées au Cabinet.

Lors d'une des révisions périodiques des pratiques concernant le contrôle de l'exportation de matériel militaire, le Gouvernement a exigé en 1971 que le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures donne au préalable son assentiment pour l'expédition de certaines catégories de matériel à destination de pays donnés, et a statué que la révision des listes de pays incomberait au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

Au début de l'année 1972, le Gouvernement a pris certaines décisions au sujet des rouages nécessaires à la coordination des questions de sécurité et de renseignements. De hauts fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures ont été appelés à devenir membres du Comité interministériel sur la sécurité et les renseignements ainsi que du Comité consultatif sur la sécurité, et se sont vus confier la présidence du Comité consultatif sur les renseignements.

En 1974, le Gouvernement a approuvé un programme quinquennal élargi portant sur les relations culturelles avec les autres pays, programme qui devait être mis en application par le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et son Ministère, en consultation avec le Secrétariat d'Etat et les organismes culturels du gouvernement fédéral et, au besoin, les gouvernements provinciaux et les associations culturelles privées.

A la fin de 1974, le Gouvernement a exigé que les grandes questions susceptibles d'avoir une incidence sur les relations canado-américaines ne devaient être soumises au Cabinet qu'après consultation avec le ministère des Affaires extérieures, et il a raffermi l'autorité du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures en matière de coordination des relations du Canada avec les Etats-Unis.

Department of External Affairs



Ministère des Affaires extérieures

Canada

LE RÔLE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

AU SEIN DU GOUVERNEMENT DU CANADA

PARTIE II. "Et les autres pays?"

Ottawa
Mai, 1976

(English version also available)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

- I. MANDAT DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES
- II. STRUCTURE D'ORGANISATION DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES
 - A. Structure de base - aspects fonctionnels et géographiques
 - B. Hiérarchie
 - C. Sommet de la structure
 - D. Répartition des pouvoirs au sommet
- III. UTILISATION DU PERSONNEL AU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES
 - A. Dotation au siège et à l'étranger
 - B. Personnel d'autres ministères en poste à l'étranger
 - C. Formation et recyclage du personnel
 - D. Profil d'âge des employés du service extérieur
- IV. RELATIONS DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES AVEC D'AUTRES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT
 - A. Relations avec les ministères et agences internes
 - B. Relations avec les agences centrales
- V. PARTICIPATION DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES A DES DOMAINES PARTICULIERS
 - A. Affaires économiques
 - B. Aide aux pays en voie de développement
 - C. Affaires juridiques internationales
 - D. Affaires consulaires
 - E. Affaires publiques
 - F. Recherche et planification
- VI. BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

INTRODUCTION

Comme suite à la décision d'entreprendre une révision du rôle du ministère des Affaires extérieures au sein du gouvernement du Canada, il apparut qu'un examen du rôle et des fonctions d'autres ministères des Affaires étrangères pourrait apporter un point de vue intéressant à notre propre étude. Ce rapport renferme ces résultats.

On y trouvera un résumé des renseignements recueillis sur la méthode adoptée par les ministères des Affaires étrangères de huit pays (Australie, République fédérale d'Allemagne, France, Suède, Suisse, Grande-Bretagne, Etats-Unis et Yougoslavie) pour traiter de certaines questions abordées dans notre étude, dans un contexte canadien. Nous nous sommes inspirés des sources déjà publiées: rapports de gouvernements, articles de journaux et études de spécialistes (voir la bibliographie). Pour ajouter à ces renseignements, les missions diplomatiques du Canada dans certains pays ont recueilli les réponses à des questions spécifiques. Ces résultats nous ont fourni une documentation de base inestimable pour notre étude. Le travail de ces missions fut simplifié du fait que sept des huit pays choisis avaient déjà autorisé récemment un examen de leur ministère des Affaires étrangères, et trois pays (Australie, France et Grande-Bretagne) poursuivaient des études du même genre. En réalité, notre choix fut en partie déterminé par l'existence d'études déjà publiées dans ces pays; la disparité de nos données dépend des besoins différents qui ont motivé ces études.

Les huit ministères semblent avoir rencontré des problèmes similaires, avec des variantes nationales distinctes attribuables, entre autres, au régime constitutionnel du pays, à l'importance particulière d'autres agences gouvernementales (le ministère de l'Economie en Allemagne de l'Ouest, le département de la Défense aux Etats-Unis, par exemple) ou aux circonstances historiques (héritage colonial de la Grande-Bretagne et de la France, par exemple). Hors ces caractéristiques, toutefois, tous les ministères des Affaires étrangères font face à des défis communs. Les questions de relations internationales se sont multipliées et sont devenues beaucoup plus complexes; de même, les gouvernements en général, ont cherché à dominer plus de champs d'action. L'importance des négociations et des organisations multilatérales s'accroît et les discussions se sont écartées des problèmes politiques traditionnels pour s'orienter vers des questions d'ordre économique et technique. Les efforts des ministères des Affaires étrangères pour garder une certaine cohérence et constance dans la politique de domaines aussi divers, en pleine expansion, ont amené ce qu'un auteur a défini comme "the continuing tension between coordination and compartmentalization" (Wallace, p.18). On trouvera ci-dessous un résumé des aspects qui semblaient pertinents à cette révision des diverses solutions adoptées par les huit pays face à leurs défis communs. L'expression "ministère des Affaires étrangères" est utilisée dans un sens générique et ne tient pas compte des différents titres donnés aux ministères traitant des relations internationales dans chaque pays.

I. MANDAT DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Plusieurs des pays examinés n'ont pas défini de façon précise, soit dans leur constitution ou leurs textes de loi, les tâches que doit remplir leur ministère des Affaires étrangères. Dans le cas de certains vieux pays d'Europe, on retrouve des institutions bien établies qui se sont développées au cours des siècles. Un exemple typique en est le Foreign and Commonwealth Office britannique. Au cours des XIXe et XXe siècles, le FCO s'est vu confier des tâches spécifiques et a subi quelques réorganisations, à l'occasion, mais la délimitation systématique de toute l'étendue de ses activités n'a jamais été couchée sur papier.

La Suisse offre une image quelque peu différente. Même si la confédération suisse existe depuis longtemps, l'autorité centrale ne commença à agir au nom des cantons dans le domaine des affaires étrangères que vers 1848. En vertu de la constitution de 1874, le conseil fédéral (organisme exécutif) avait la responsabilité première des relations extérieures et le pouvoir de déléguer l'autorité à un département politique permanent. En 1914, une loi établissait sept secteurs de responsabilités pour le ministère des Affaires étrangères qui furent confirmés lors d'une réorganisation du gouvernement commencée en 1975.

Ces secteurs sont:

- maintien de l'indépendance, de la neutralité et de la sûreté de la Suisse, et sauvegarde des relations internationales;
- ouverture de représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger et assistance aux représentations étrangères en Suisse;
- gestion des affaires étrangères en général et transmission au Conseil fédéral de renseignements sur leur marche;
- préparation des traités internationaux et entremise des relations officielles entre les cantons et l'étranger;
- protection diplomatique des citoyens suisses à l'étranger et sauvegarde des intérêts suisses vis-à-vis de l'étranger;
- règlement des questions de frontières et de droits de voisinage;
- relations officielles avec les bureaux et organisations internationales, en collaboration avec les Départements intéressés pour les questions techniques. (Un Ministère des Affaires étrangères s'interroge, 13).

Tout comme en Suisse, les constitutions de trois des autres pays étudiés ne traitent pas des particularités propres à un ministère des Affaires étrangères mais plutôt de la répartition des pouvoirs au sein de l'Etat.

Il en va de même des Etats-Unis, de la République fédérale d'Allemagne (dont le ministère des Affaires étrangères fut reconstitué en 1950 seulement) et de l'Australie. Une stricte définition des responsabilités peut se trouver dans les statuts et règlements ou ne pas nécessairement y figurer.

Le ministère des Affaires étrangères de l'Australie par exemple, se détacha du bureau du Premier ministre en 1935, mais il n'existe aucune loi pour marquer l'événement.

D'un autre côté, trois des huit autres pays sont plus explicites. La constitution de la Suède de 1809 comprend plusieurs références très précises sur les pouvoirs du ministre des Affaires étrangères et de son ministère. Ainsi, l'article 11 de la constitution spécifie: "In matters which concern the relations of the State with foreign powers, all communications to foreign powers or to the King's envoys abroad shall, without regard to the nature of the business, be made through the minister for foreign affairs". Le rôle du ministère des Affaires étrangères de la Suède est précisé ailleurs dans la législation.

Deux sortes de directives servent de guide au secrétariat fédéral des Affaires étrangères de la Yougoslavie. L'article 4 de la loi fondamentale définit ses tâches comme suit:

"The Federal Secretariat for Foreign Affairs acts in the sphere of foreign relations of Yugoslavia with other countries and international organizations and is responsible for the protection of the interests of Yugoslavia and its citizens towards foreign countries. It deals with preparations for the conclusions of international agreements and with activities in connection with the implementation of these agreements, except for activities from the above-cited fields which have been placed under the competence of another federal organ of the administration or federal organization. It cooperates with the federal organs of administration, federal organizations and corresponding organs and organizations in the republics and in autonomous provinces, for the purpose of coordinating activities in the implementation of policy in maintaining relations with foreign countries".

Des lois supplémentaires et des articles de la constitution traitent d'autres questions d'ordre administratif touchant des domaines comme la coordination avec les républiques et les provinces. En outre, l'alinéa 7 de la constitution apporte des directives d'ordre idéologique au secrétariat:

"Proceeding from the conviction that peaceful coexistence and active cooperation among states and peoples, irrespective of differences in their social systems, are indispensable conditions for peace and social progress in the world, the Socialist Federal Republic of Yugoslavia shall base its international relations on the principles of respect for national sovereignty and equality, non-interference in the internal affairs of other countries, socialist internationalism,

and settlement of international disputes by peaceful means. In its international relations the Socialist Federal Republic of Yugoslavia shall adhere to the principles of the United Nations Charter, fulfil its international commitments and take an active part in the activities of the international organizations to which it is affiliated".

Ce texte est suivi d'une série d'objectifs plus spécifiques en matière de politique étrangère.

Dans le cas de la France, les devoirs et l'organisation du ministère des Affaires étrangères (appelé couramment le Quai d'Orsay) ont été définis dans une série de décrets et d'ordonnances, les plus récents datant de 1934, 1945 et 1969. Le décret de 1945 établit à nouveau le Quai, après l'occupation et traite des questions d'organisation, d'administration, de personnel et de révision générale des structures.

II. STRUCTURE D'ORGANISATION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

A. Structure de base - aspects fonctionnels et géographiques

La structure de base du ministère des Affaires étrangères au siège et dans ses missions à l'étranger est commune à tous les pays étudiés. A l'intérieur du modèle type existent cependant des différences d'optique bien établies, spécialement au siège. Les commentaires généraux suivants touchant la structure portent à la fois sur les différences et les ressemblances rencontrées.

Face à un monde d'États souverains, les ministères des Affaires étrangères se sont traditionnellement organisés de façon géographique, comportant des sections ("directions" en termes canadiens) responsables des relations avec des groupes de pays. Petit à petit, des sections furent créées pour s'occuper des questions communes à toutes les catégories géographiques, comme la défense, les affaires juridiques, la politique commerciale, les affaires consulaires, etc. Au cours des dix dernières années, cette émergence de directions fonctionnelles augmentait au même rythme que l'intérêt croissant envers les aspects économiques et "non politiques" des relations internationales. Vers 1972 et 1973, le FCO britannique disposait de 347 employés dans les départements géographiques, 707 dans les départements de l'administration, 126 travaillaient aux questions d'information, de culture et de nouvelles et 850 occupaient des postes dans les départements fonctionnels (Wallace, p.29; les "départements" britanniques correspondent en gros aux directions canadiennes). Au State Department des États-Unis, le nombre d'employés affectés aux directions fonctionnelles augmentait de façon parallèle, dix ans plus tôt. Depuis 1945, le Quai d'Orsay est composé de trois secteurs fonctionnels principaux: politique, économique et coopération culturelle et technique.

Cette adaptation au besoin d'une optique plus fonctionnelle a entraîné d'autres réorganisations plus récentes. Parmi les sept bureaux non administratifs du ministère des Affaires étrangères de la Yougoslavie, seulement deux semblent traiter de questions géographiques et ils sont même divisés en pays industrialisés et pays en voie de développement. La réorganisation, en 1974, du ministère des Affaires étrangères de l'Australie reposait sur le principe: "...if the Department is to reflect contemporary trends and requirements and to respond promptly and effectively to future challenges, its organization should be based on a separation of duties according to function". (Submission, p. 9).

L'expansion des ministères des Affaires étrangères provoquée par la prolifération des directions fonctionnelles fit surgir des problèmes particuliers. La coordination à l'intérieur du ministère n'était pas toujours facile et les directions fonctionnelles ne pouvaient pas espérer se mesurer aux compétences des ministères spécialisés du même pays. A cause de ces facteurs

et d'autres, certains pays décidèrent de retourner à leur aspect géographique. Les Américains réévaluèrent d'abord leurs unités géographiques, peut-être parce qu'ils étaient parmi les premiers partisans de l'optique fonctionnelle, peut-être aussi parce que leurs bureaux géographiques avaient toujours dominé le champ d'activités du State Department, malgré le grand nombre de personnes affectées aux bureaux fonctionnels. (Commission Murphy, 42). En 1966, le Department donnait "...full responsibilities, under their Assistant Secretaries, for all activities in the country or countries assigned to them" aux fonctionnaires appelés Country Directors. Ces fonctionnaires étaient présumés responsables de la direction générale des relations entre les Etats-Unis et "leur" pays. Bien que ce but n'a évidemment pas été atteint, l'expérience fut suffisamment utile pour permettre à un chercheur de déclarer: "In the absence of progress in establishing a cleancut role for State in the new era, the modest success of the country director system at the margins of the policy process represents a not inconsiderable achievement". (Bacchus, 301).

De façon plus précise, le dualisme fonctionnel/géographique est lié au rôle joué par l'ensemble du ministère des Affaires étrangères au sein d'un gouvernement. Même une institution aussi respectée que le Quai d'Orsay continue de se poser des questions sur son rôle; il n'est donc pas surprenant qu'une des réformes dont la presse française a fait écho est le rétablissement du ministère orienté vers le secteur géographique. En cherchant à définir sa "spécialité" un ministère des Affaires étrangères s'aperçoit souvent que sa force réside dans cette qualité fondamentale qu'est sa connaissance des pays étrangers. La Commission Murphy présente les faits ainsi:

"The Commission believes that the assessment role will increasingly become the major 'comparative advantage' of the Department of State. Other departments will have superior competence in specialized tasks; other department will be able to participate in direct negotiations; other departments will have close and continuing contact with their counterparts in other governments and international organizations. But no other department can provide the government with detailed understanding and judgment of the dynamics of foreign societies and governments and multilateral groupings and agencies". (Commission Murphy, 41).

B. Hierarchie

Le poste de "Country Director" aux Etats-Unis comporte un aspect lié au deuxième principal problème d'organisation commun à tous les ministères des Affaires étrangères étudiés, à savoir le nombre d'échelons dans la hiérarchie. La création des postes de "Country Director" devait, entre autres, permettre aux fonctionnaires responsables d'un pays au niveau des opérations, de traiter directement avec la gestion supérieure du State Department (sous-secrétaire ou secrétaire adjoint). Les réformes proposées pour le ministère des Affaires étrangères de la Suède envisagent un effort semblable.

Les changements en Suède se fondent en grande partie sur des changements généraux de structure que le gouvernement a subis en 1965. D'après les Suédois, le ministère consiste principalement en un instrument

capable d'aider le gouvernement à préparer des décisions politiques et à faire accepter des propositions au Parlement; on ne le considère pas comme un organisme responsable de mise en oeuvre ou d'interprétation de directives ou de lois, ou comme un organisme de services au public. Dans cet esprit, les principales caractéristiques des réformes de 1965 étaient la formation de "départements" (comparables en gros aux bureaux canadiens) qui traitaient de toutes les questions reliées à un même sujet. Afin de conserver leur flexibilité, ces départements n'étaient pas subdivisés.

Ce genre de réorganisation, appliquée au ministère des Affaires étrangères, produirait des "départements" à paliers d'autorité moins nombreux et où les fonctions de planification, d'analyse et d'opération seraient simultanées. Le comité chargé d'étudier l'organisation du ministère suédois pensa que ces nouvelles mesures amélioreraient les questions de personnel, en plus de rendre les opérations plus flexibles:

"As regards the division of work in the department, the Committee stresses another important feature which is germane to the question of flexibility and to the efficient use of available staff resources, viz. the importance of creating conditions that improve work satisfaction for the staff at all levels by way of increased work integration and staff participation. It is suggested that this be achieved by more qualified work being delegated where feasible, to staff officers lower down in the hierarchy, including the clerical and service staff".
(Utrikedepartementets Organisation, 13).

La réforme du ministère des Affaires étrangères de Suède n'est pas encore complétée. Dans le cas des Etats-Unis et de la Suède, toutefois, tous deux ont pour but de laisser les paliers inférieurs de l'organisation prendre davantage de décisions et en offrant aux principaux agents d'opérations un accès plus facile à la haute gestion.

C. Sommet de la structure

Si les divers ministères des Affaires étrangères utilisent différentes méthodes pour soumettre les questions aux échelons supérieurs, ces derniers varient en nombre et en importance. Le sous-secrétaire permanent de la Grande-Bretagne et les deux secrétaires d'Etat de l'Allemagne de l'Ouest sont des exemples de fonctionnaires puissants et ayant une large part de responsabilités. Au contraire, le secrétaire général en France est considéré comme une figure assez retirée et dont le bureau, selon des rapports de presse, pourrait disparaître au cours de la réorganisation actuelle. Le State Department des Etats-Unis fonctionne selon un système où les postes de secrétaire délégué, de sous-secrétaire et de secrétaire adjoint sont régulièrement comblés à l'aide de nominations politiques (qui peuvent comprendre aussi des fonctionnaires). Le chef du ministère des Affaires étrangères de la Yougoslavie est également responsable de voir à ce que les vues du parti communiste soient prises en considération sur les questions d'ordre politique.

D. Répartition des pouvoirs au sommet

Une comparaison précise du nombre de représentants et de la répartition des pouvoirs à la tête des ministères des Affaires étrangères est difficile à établir à cause de la différence de terminologie et d'organisations. Il est possible cependant de faire un rapide examen des sept pays sans tenir compte de la façon avec laquelle les directions administratives et juridiques, les unités de planification et de recherche et les services de protocole et de presse s'intègrent à la structure des ministères.

En commençant avec la configuration la plus "mince", les Suédois ont fait un effort conscient pour réduire ces couches et devraient en arriver (la législation reste encore à faire) à une organisation comprenant à la tête un sous-secrétaire d'Etat permanent, deux sous-secrétaires adjoint, un chef des affaires juridiques et un sous-secrétaire à l'administration. Sous ce groupe, se trouveraient 17 "départements", cinq politiques, trois économiques, trois juridiques et six traitant de l'information et de l'administration. Trois départements s'occuperaient des questions d'aide et de développement avec leur propre sous-secrétaire. (Utrikesdepartementets Organisation, 14).

Vient ensuite quatre pays dont les structures sont assez semblables. La yougoslavie possède un secrétaire fédéral délégué au ministère des Affaires étrangères à titre de chef officiel du ministère suivi d'un sous-secrétaire à l'administration et de huit secrétaires fédéraux adjoints. Chaque province et république a le droit à un poste de secrétaire fédéral adjoint aux Affaires étrangères. Ces secrétaires fédéraux adjoints sont responsables de sept bureaux (dont deux pour le bureau de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique latine) composés de 17 offices, trois groupes et un service (juridique). Ces offices ressemblent plus aux bureaux qu'aux directions canadiennes du point de vue de leur format et de leur portée.

Les ministères des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne, de l'Australie et du Canada ont une structure semblable (en supposant que les chefs de bureaux sont en gros au niveau des directeurs généraux canadiens)

GRANDE-BRETAGNE

CANADA

AUSTRALIE

un sous-secrétaire permanent
8 sous-secrétaires délégués
18 sous-secrétaires adjoints

un sous-secrétaire
6 sous-secrétaires adjoints
16 directeurs généraux

un secrétaire
deux secrétaires délégués
9 premiers secrétaires
adjoints

Un sous-secrétaire délégué dans le cas de la Grande-Bretagne et un sous-secrétaire adjoint dans le cas du Canada sont responsables de l'administration.

L'organisation du Quai d'Orsay semble plus complexe. En vertu du décret du 17 juillet 1945 qui reconstituait le ministère, le secrétaire général devait être suivi de quatre directeurs généraux responsables des

quatre domaines principaux, politique, économique, culturel et administratif. Selon la pratique actuelle, toutefois, seul le chef de la direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques porte le titre de directeur général. Les directeurs sont à la tête des trois autres directions, direction politique, direction des Affaires économiques et financières et direction du Personnel et de l'Administration générale. D'après l'organigramme du Quai, on retrouve six autres unités au même niveau, la direction des Affaires africaines et malgaches, la direction des Affaires juridiques, la direction des Conventions administratives et des Affaires consulaires, l'Inspection générale des postes diplomatiques et consulaires, le service des Archives et de la Documentation et le service du Protocole. Les six directions ont à leur tête un fonctionnaire portant le titre de directeur sauf celles de l'Inspection générale (dirigée par un Inspecteur général) et du Protocole (dirigée par un chef du Protocole). Sous ces directions se trouvent 25 fonctionnaires appelés soit directeur, soit ministre plénipotentiaire chargé de..., directeur adjoint, Chef de Service ou sous-directeur dépendant du genre d'unité dont ils sont responsables.

Le State Department américain semble avoir ajouté une nouvelle couche au cours de son développement. Immédiatement sous le secrétaire d'Etat se trouve un secrétaire délégué, suivi, à un niveau plus bas, de trois sous-secrétaires (Political Affairs, Economic Affairs et Security Assistance), un conseiller et un sous-secrétaire délégué à la gestion. Au niveau suivant se trouvent 12 bureaux dirigés par des secrétaires adjoints. A un niveau parallèle figurent deux Inspecteurs généraux (Foreign Service et Foreign Assistance), le bureau du conseiller juridique, deux bureaux dirigés par des directeurs, un bureau géré par un administrateur (Security and Consular Affairs) et quatre unités de personnel (Executive Secretariat, Press Relations, Policy Planning Staff et Protocol). Alors que le sous-secrétaire délégué à la gestion est responsable de l'Inspecteur général du service extérieur, du directeur général du service extérieur (poste essentiellement lié aux affaires de personnel) et du Foreign Service Institute, le bureau de l'Administration possède son propre secrétaire adjoint.

La couche supplémentaire se trouve sous les secrétaires adjoints. En général, les bureaux disposent de deux à cinq secrétaires délégués adjoints qui se situent entre les chefs de direction (ou Country Directors dans les bureaux géographiques) et le secrétaire adjoint. Le résultat serait de convertir les secrétaires délégués adjoints en ce qui correspondrait aux directeurs généraux canadiens et les secrétaires adjoints en un genre de sous-secrétaires adjoints canadiens. Ainsi, les sous-secrétaires américains et le conseiller sont apparemment écartés de la ligne des responsabilités.

III. UTILISATION DU PERSONNEL AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

A. Dotation au siège et à l'étranger

A cause des énormes différences de terminologie, de classification et de pratiques concernant le personnel, il a été impossible de faire une comparaison précise du nombre et des qualifications des professionnels employés par les divers ministères des Affaires étrangères. Le tableau suivant montre, de façon approximative, le total des agents diplomatiques employés par les six pays et la distribution entre les agents diplomatiques au siège et à l'étranger, à la fin de 1975.

<u>PAYS</u>	<u>TOTAL</u>	<u>A L'ÉTRANGER - %</u>	<u>AU SIÈGE - %</u>
Australie	1269	42.1	57.9
Canada	780	55.1	44.9
États-Unis	3545	60.0	40.0
Grande-Bretagne	2121	63.8	30.4
France	1520	63.8	28.3
Suède	515	65.2	34.8

Plusieurs facteurs doivent être relevés à partir de ce tableau. Premièrement, le total comprend seulement les membres des ministères des Affaires étrangères des pays et non les professionnels d'autres ministères. Dans le cas du Canada, si on ajoute les 550 agents du service extérieur des ministères de l'Industrie et du Commerce et de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration les pourcentages passent à 62.4, à l'étranger et 37.6 au siège. Les chiffres de l'Australie n'incluent pas les 1429 agents de commerce, d'immigration et d'information (cet ajout fait baisser de façon significative le pourcentage du personnel à l'étranger). Les chiffres des États-Unis ne comprennent pas les 1276 agents non membres du State Department (983 agents du Foreign Service Reserve et 293, du Foreign Service Reserve Unlimited). Les pourcentages américains sont approximatifs. Le total de la Grande-Bretagne ne comprend que les Diplomatic Grade Officers et inclut quelque 70 agents de ministères autres que le FCO. L'existence de 124 agents (main-d'oeuvre en marge) explique le fait que le total des pourcentages n'atteint pas 100.0. Au total des agents diplomatiques et consulaires de la France doivent être ajoutés environ 750 agents d'autres ministères. Les pourcentages n'atteignent pas 100.0 à cause de 120 agents du ministère des Affaires étrangères détachés en mission. Le total de la Suède comprend les agents consulaires.

Ce tableau tend à montrer que les pourcentages d'agents du service extérieur en poste à l'étranger sont inférieurs pour le Canada et l'Australie. Les définitions différentes données à un agent du service extérieur peuvent expliquer en partie cette divergence apparente. Néanmoins, dans le cas du Canada, d'autres renseignements indiquent que la proportion d'agents du service extérieur travaillant au siège est plus élevée que dans d'autres pays.

B. Personnel d'autres ministères en poste à l'étranger

Une question liée au paragraphe précédent est celle du nombre d'agents de ministères autres que celui du ministère des Affaires étrangères travaillant dans les missions à l'étranger. Le FCO britannique s'est efforcé de limiter ses représentants à l'étranger à ses propres employés dans la mesure du possible (Wallace, p.40). Depuis l'entrée de la Grande-Bretagne dans la communauté européenne, toutefois, les pressions visant à faire participer d'autres ministères à l'étranger se sont intensifiées. Au contraire, le ministère des Affaires étrangères de l'Australie ne croit pas qu'il contrôle complètement le domaine des Affaires étrangères ou les autres employés du gouvernement en poste à l'étranger. Le mémoire du ministère soumis à la récente Royal Commission on Australian Government Administration recommande une plus grande intégration dans les missions et plus de pouvoirs à l'ambassadeur. Le mémoire souligne: "...there is a lack of unified control both over the aims of overseas missions and the resources that should be applied to them, because this Department lacks full authority over staffing and other resources and the (Public Service) Board lacks expertise in foreign affairs". (Submission, p. 25). Entre ces deux cas figurent les dispositions dans les pays (Canada, Etats-Unis, France, Suisse) où les relations du ministère des Affaires étrangères avec d'autres ministères semblent avoir évolué en un compromis entre les besoins du ministère en matière de direction générale et les intérêts des autres ministères. En Suède, par exemple, on reconnaît l'utilité de disposer à l'étranger de certains fonctionnaires d'autres ministères pour un temps limité, mais, à l'heure actuelle, ces représentants doivent, pour ce faire, être mutés au service extérieur. Un récent rapport touchant le personnel et préparé par un député suédois, Arne Geijer, favorise la coordination accrue et la direction des affaires de personnel par le ministère des Affaires étrangères, et le renforcement du poste de chef de mission (Personalpolitik I Utrikesförvaltningen, 29).

C. Formation et recyclage du personnel

Le désir des ministères à l'intérieur du pays d'être représentés à l'étranger reflète, évidemment, une plus large envergure des relations internationales. Face à ce phénomène, les huit ministères des Affaires étrangères ont dû réviser les aptitudes de leur personnel. La demande d'expérience dépassant les connaissances traditionnelles en matière de politique et de diplomatie a poussé certains ministères à revoir leurs critères de recrutement et la formation en cours de carrière. Le ministère français a l'avantage de compter dans ses rangs, 40 p.100 de nouveaux agents ayant reçu une formation étendue et efficace à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) qui donne un aperçu particulier des rouages internes du gouvernement. Le recrutement améliorera quelque peu la compétence fonctionnelle du ministère, mais le Quai continue de s'en préoccuper.

La Commission Murphy s'est également penchée sur le problème des ASEs nouvellement recrutés dont les antécédents étaient trop semblables et ne présentaient pas d'études techniques (60 p.100 en sciences politiques et histoire et seulement 13 p.100 en économie). La Commission recommandait un recrutement plus diversifié qui s'attarderait aux connaissances en économie, tout en continuant de placer les ASEs dans des "cônes" de spécialisation. Pour satisfaire aux demandes de formation en cours de carrière, la Commission suggérait un programme plus efficace de développement des cadres, un Foreign Affairs Institute élargi et des affectations dans d'autres ministères du gouvernement ou dans l'industrie privée. On notera cependant que dans son allocution aux nouveaux ASEs, le 27 juin 1975, le Secrétaire d'Etat, M. Kissinger les prévenait du danger d'une spécialisation excessive en ces mots: "While I recognize that the establishment of the cone system was in response to the need for greater emphasis on specialization, we must not permit compartmentalization to deter us from providing the breadth of experience necessary for positions of high responsibility".

Les autorités de l'Allemagne de l'Ouest et de l'Australie ont également reconnu le besoin croissant d'agents possédant une formation spécialisée. Le ministère des Affaires étrangères de l'Australie a recommandé un Public Service Training Institute avec une faculté du service extérieur (Submission, p.49). Dans le cas de la Suède, le rapport Geijer cité plus haut encourage fortement une meilleure formation des agents du service extérieur au début et au cours de leur carrière. Il recommande également non seulement un échange temporaire entre le service extérieur et les autres ministères mais un programme équilibré de mutations latérales (Personalpolitik I Utrikesförvaltningen, 24-25). Cependant, le ministère des Affaires étrangères continue traditionnellement de préférer des agents du service extérieur généralistes. Les Britanniques ont essayé d'améliorer les connaissances en économie du FCO, sans créer des agents du service extérieur uniquement économistes, en mettant sur pied un petit groupe de conseillers en économie. De même, les aptitudes à la recherche du ministère ont été créées par l'utilisation de spécialistes affectés à Londres.

D. Profil d'âge des employés du service extérieur

Le profil d'âge des professionnels du service extérieur dans les ministères des Affaires étrangères a créé d'autres problèmes d'utilisation du personnel. Aux Etats-Unis et en France, l'avancement dans le service extérieur est lent et le sommet est surchargé. Un journaliste français faisait récemment remarquer que le blocage des promotions au Quai réduit l'efficacité de l'organisation. "L'engorgement des cadres au sommet de la pyramide administrative n'engendre pas seulement le mécontentement, mais aussi le vieillissement et la sclérose". (Delarue, 14 Oct. 1975). Les Suisses, au contraire, ont un problème inverse: il n'y a pas assez de fonctionnaires au sommet. Les "gels" prolongés de recrutement ont pour effet de faire monter et descendre la courbe du profil d'âge; entre 1978 et 1984, le ministère des Affaires étrangères de la Suisse perdra 30 p.100 d'agents diplomatiques supérieurs qui prendront leur retraite. Un phénomène

semblable se produira au niveau des groupes consulaire et administratif puisque 35 p.100 des employés prendront leur retraite entre 1981 et 1988. Il semble que les problèmes de promotion et de rang ne touchent pas seulement les trois ministères ci-haut mentionnés mais aucun autre signe évident n'attira notre attention.

IV. RELATIONS DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES AVEC D'AUTRES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT

Ce problème comporte deux aspects. Il y a, d'un côté, les relations qu'entretient le ministère des Affaires étrangères avec les ministères et agences à responsabilités internes dans un secteur et, d'un autre côté, les relations entre le ministère des Affaires étrangères et les agences centrales, comme le Cabinet ou le bureau du chef du gouvernement, qui ont de vastes responsabilités à l'échelle du gouvernement.

A. Relations avec les ministères et agences internes

En ce qui concerne les autres ministères, les ministères des Affaires étrangères sont probablement moins centralisés qu'il y a dix ans dans la manière de conduire les relations extérieures du pays. Afin de répondre aux exigences de la coordination qu'a fait surgir la diversification des champs d'intérêt, certains pays ont mis sur pied un réseau de comités interministériels dépassant parfois un niveau officiel. La République fédérale d'Allemagne, par exemple, dispose d'un comité interministériel à quatre paliers fondé sur les quatre niveaux de ministères allemands (section, ministère, secrétaire d'Etat et représentants du parlement, ministre). Les autorités politique et administrative se rencontrent au troisième niveau. Les Britanniques ont mis sur pied une structure semblable, quoique moins formelle, mais le contenu politique n'apparaît qu'au niveau ministériel. Le ministère des Affaires étrangères de l'Australie prône le système de comités interministériels et cherche à l'améliorer. Plus précisément, le ministère voudrait arrêter des dispositions selon lesquelles il pourrait convoquer, présider et servir les comités chargés de la politique extérieure. (Submission, pp. 42-47). Le ministère est mécontent de la proportion et de la qualité de renseignements circulant entre les ministères. Le ministère australien est tellement préoccupé de sa position vis-à-vis les autres ministères qu'il recommande de passer un Foreign Affairs Act pour bien établir sa compétence.

B. Relations avec les agences centrales

Les comités interministériels ont pour but de faciliter la coordination en matière de politique et ils aident, semble-t-il, les ministères des Affaires étrangères à rassembler les vues du gouvernement sur des questions particulières. Il apparaît clairement, cependant, que plusieurs pays ont ressenti le besoin croissant d'une forme de direction politique plus concentrée et plus proche du centre politique. Dans les régimes de la France et des Etats-Unis, le bureau du président tend à prendre en main les grandes lignes de la politique. En dépit de son ancienneté et de son prestige, le Quai perd régulièrement du terrain face à l'Elysée, selon un rapport de presse. La grande influence en France du Secrétariat du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne constitue une intéressante variante de cette évolution. Le Secrétariat et son secrétaire général élaborent les positions du gouvernement français vis-à-vis les communautés européennes en harmonisant les intérêts des ministères à la lumière des

lignes de politique établies. Ce Secrétariat (attaché au bureau du Premier ministre bien que techniquement au service du comité interministériel) ne comporte que 12 agents; par le passé, son secrétaire général a occupé le poste supplémentaire de conseiller du président en matière d'économie.

Depuis 1947, les Américains disposent d'une institution pour résoudre les principales questions de politique étrangère au Conseil national de sécurité. Ses membres prévus par la loi sont le président, le vice-président, le secrétaire d'Etat, le secrétaire à la Défense et d'autres hauts fonctionnaires (spécialement le président du Joint Chiefs of Staff et le directeur de la CIA) qui y siègent régulièrement. Le Conseil national de sécurité a constitué la base du développement d'un personnel restreint par l'assistant du président pour les affaires de sécurité nationale. La Commission Murphy a traité du Conseil en ces termes: "...familiar if unevenly used mechanism for the airing of differences, the discussion of alternatives, the stating of recommendations, and the making of Presidential decisions". (Commission Murphy, 34). La Commission recommande la consolidation du Conseil et l'élargissement de ses sphères d'influence pour y inclure les questions d'économie (Commission Murphy, 4).

En régime parlementaire, les mécanismes sont différents mais la tendance est souvent semblable. En Grande-Bretagne, le comité du Cabinet sur la Défense et la politique d'outre-mer et sur l'Europe est formé de petits secrétariats qui préparent les questions pour les discussions du Cabinet. En plus, le bureau du Cabinet dispose d'importants pouvoirs dans ses unités européennes et son personnel d'évaluation (qui collige divers genres de documentation en matière de renseignements) pour coordonner la politique. D'après une récente étude de l'Atlantic Institute:

"The central core of the British foreign policy-making machinery... now lies in the official structures which service the Cabinet and its committees and which ensure that Cabinet decisions are implemented, consecrating the gradual but significant shift in the centre of gravity of the coordinating machinery away from the Foreign Office".

Le comité du Cabinet sur la Défense et la Politique étrangère de l'Australie se réunit rarement et la coordination au niveau de la politique se fait de façon officieuse. Le ministère des Affaires étrangères continue toutefois d'entretenir des liens très étroits avec le bureau du Premier ministre, d'où il émanait, il y a 40 ans.

Les rapports entre les ministères des Affaires étrangères et d'autres ministères et agences du gouvernement sont examinés plus en détails dans la section suivante portant sur des questions de politique particulières.

V. PARTICIPATION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
À DES DOMAINES PARTICULIERS

A. Affaires économiques

Ce domaine a accaparé récemment de plus en plus de temps au ministère des Affaires étrangères. Les questions économiques occupent une place spéciale dans le rapport de 1975 de la Commission Murphy sur le State Department et dans le mémoire de 1974 du ministère des Affaires étrangères de l'Australie. Le State Department semble avoir bien établi ses positions vis-à-vis les ministères du Trésor, du Commerce et de l'Agriculture. Néanmoins la Commission Murphy s'intéressait vivement à ce que le State Department rehausse ses possibilités en matière économique et recommanda une réorganisation de la structure en ce sens. La Commission proposa d'affecter un sous-secrétaire aux Affaires économiques et scientifiques qui administrerait quatre bureaux reconstitués: International Economic and Business Affairs, Energy Transportation and Communications Affairs et Food Population and Development Affairs. Le Federal Energy Administration s'occuperait cependant des questions d'énergie. Pour renforcer ces changements d'organisation, la Commission recommandait une plus grande formation économique pour le personnel du State Department et un programme plus étendu de "...systematic personnel interchange at the middle-grade levels among the Departments and agencies with principal responsibilities for foreign economic policy..." (Commission Murphy, p. 67). En termes opérationnels, la Commission recommande en plus "multiagency participation in policy negotiation and implementation abroad under State Department coordination should be increased" (Commission Murphy, p. 7). Dans le cas de l'Australie, la direction des relations économiques a été élargie, mais le ministère des Affaires étrangères ne semble pas jouer un rôle important dans les questions économiques. La collaboration entre le ministère et le Trésor ne semble pas aussi étroite qu'on pourrait l'espérer. Le Department of Overseas Trade dirige les questions de politique commerciale et les Trade Commissioners dans les missions ne sont pas totalement intégrés.

Une des caractéristiques de l'organisation américaine consiste en un relativement faible appui à la promotion du commerce. Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne adopte également cette optique. Le ministère ouest-allemand ne semble toutefois pas aussi puissant en affaires économiques générales que le State Department. Ceci peut-être dû au fait que le ministre de l'Economie fut une force dominante après la Deuxième guerre mondiale alors que le ministère des Affaires étrangères ne fut rétabli qu'en 1950. Ce dernier a essayé de rattraper le temps perdu en utilisant le système de comités interministériels et en contrôlant les canaux de communications par lesquels les instructions sont envoyés aux délégations. Il n'en reste pas moins que toutes les négociations importantes impliquant la RFA et touchant des questions d'économie sont menées par les ministères de l'Economie, des Finances et de l'Agriculture. Les gouvernements des

Länder en Allemagne font parfois partie des signataires d'importants traités concernant des questions commerciales, spécialement si on s'attend à une contribution financière de leur part. Dans de tels cas, ils peuvent aussi nommer des représentants à la délégation chargés des négociations. Un observateur représentant tous les Länder est attaché à la délégation auprès des CE de l'Allemagne. (Atlantic Institute)

Le Quai et le FCO semblent plus près du centre dans le domaine économique. Le FCO entretient des relations en triangle dans la politique financière internationale avec le Trésor et la Bank of England et partage la politique commerciale avec le ministère du Commerce et de l'Industrie (Board of Trade). Mais au fur et à mesure que le FCO acquiert la confiance des autres ministères dans ces domaines, le Cabinet s'approprie de plus en plus le rôle de coordination centrale de tout le domaine (Atlantic Institute). Le Quai fait principalement affaire avec deux organismes pour les questions économiques. Tel que mentionné plus haut, les positions de la France sur les questions de la Communauté sont déterminées par le Secrétariat du comité interministériel de la coopération économique européenne. Le personnel restreint du Secrétariat, permutant et trié sur le volet, a un rôle plutôt exécutif que législatif mais son pouvoir est tel que les ministères y collaborent pour s'assurer que l'on tient compte de leurs opinions. Le deuxième protagoniste important du Quai est le ministère de l'Economie et des Finances. La direction des Relations économiques extérieures (DREE) du ministère est responsable de la promotion du commerce et la division exécutive principale de cette direction est le Centre français de commerce extérieur (CFCE). La DREE dispose d'un réseau d'attachés commerciaux sous l'autorité de l'ambassadeur mais qui ne fait pas partie du service extérieur. Les renseignements recueillis par ces agents commerciaux sont transmis de la DREE au CFCE qui possède un système de communications à l'intérieur de la France. Le CFCE coordonne les activités intérieures pour rendre plus efficace les efforts de la France dans le domaine de l'exportation. Il arrive de temps en temps que les intérêts de la DREE sur des questions plus étendues diffèrent de ceux de la direction du Trésor du même ministère. On s'aperçoit que le Quai améliore sa position dans le secteur économique au fur et à mesure que de plus jeunes agents, ayant une formation en économie, se présentent.

Les Suédois traitent des questions économiques d'une façon particulière. Les trois "départements" concernés du ministère des Affaires étrangères dépendent à la fois du ministre des Affaires étrangères (par l'entremise d'un secrétaire général délégué du MAE) et du ministre du Commerce (par l'entremise d'un secrétaire général du ministère du Commerce). Certains bureaux du Commerce suédois à l'étranger ne dépendent des ambassades que de nom. La moitié de leur budget provient des ministères du Commerce et des Affaires étrangères et l'autre moitié, du Conseil des exportations suédois, organisme presque autonome. Les Commissaires du commerce à l'étranger se rapportent à ce Conseil.

B. Aide aux pays en voie de développement

Dans quatre des pays étudiés, l'aide aux pays en voie de développement est administrée par une agence indépendante, du moins en partie, du ministère des Affaires étrangères. Les nombreuses dispositions mises à l'essai pour déterminer la politique d'aide sous-entendent les difficultés constantes que posent ce problème.

Le mémoire du ministère des Affaires étrangères de l'Australie en 1974 constate que l'Australian Development Assistance Agency (ADAA) est un organisme distinct relevant du ministère des Affaires étrangères. Un conseil consultatif de l'assistance au développement et un comité inter-ministériel de l'aide extérieure sont chargés de concerter la politique. Le ministère des Affaires étrangères dispose d'une direction de liaison en matière de politique d'aide mais s'inquiétait du manque de communication avec l'ADAA au pays et de la difficulté d'intégrer le personnel de l'ADAA dans les missions à l'étranger. Ce problème aboutit en une réincorporation de l'ADAA au ministère, à la suite du mémoire de 1974.

Un rapport différent existe dans l'organisation américaine. L'Agence de développement international (AID) relève du State Department en ce qui concerne la direction de la politique générale mais demeure indépendante au point de vue opérationnel. La Commission Murphy recommandait de maintenir cette situation pour les questions d'aide bilatérale et de laisser au Trésor la responsabilité première du contrôle des engagements des Etats-Unis envers les institutions de développement international.

L'Overseas Development Ministry (ODM) fut établi en Grande-Bretagne en 1964 et a continué d'avoir son propre ministre jusqu'en 1970. L'ODM fut ensuite transformé en un Overseas Development Administration (ODA) et intégré au FCO bien qu'ayant son propre ministre subalterne (Minister for Overseas Development). Les rapports entre l'ODA et le FCO furent réduits par la suite jusqu'à ce que l'administration se détache du Foreign Office, en 1974. Dans la situation présente, l'ODM s'est rapproché du FCO mais est toujours dirigé par un ministre de plein droit et membre du Cabinet.

En France, la compétence dans le domaine de l'aide est également partagée. Un ministère de la Coopération est, à lui seul, responsable de l'aide culturelle et technique aux pays africains du sud du Sahara (incluant la République malgache). A l'intérieur du ministère des Affaires étrangères, le Directeur général des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCSST) administre les programmes d'aide à tous les autres pays. La direction du budget du ministère de l'Economie et des Finances s'occupe de quelques aspects financiers de l'administration de l'aide. L'existence d'une direction politique au Quai comprenant les pays servis par le ministère de la Coopération et la participation directe en matière d'aide du bureau du président ne clarifie pas la situation. De plus, la France concentre plutôt son aide bilatérale dans les domaines de la culture et de l'éducation que dans les aspects purement économiques du développement. Les Français tendent à apporter leurs contributions financières en matière d'aide par le truchement d'organismes multilatéraux comme le Fonds européen pour le développement.

La Suède présente un autre aspect différent. Les Suédois disposent d'une agence d'aide distincte, SIDA, qui doit être un organisme exécutif. Une unité spéciale, à l'intérieur du ministère des Affaires étrangères, formule la politique d'aide. Cette unité est dirigée par une personne de haut niveau nommée politiquement par le secrétaire général et relevant d'un ministre sans portefeuille responsable au ministre des Affaires étrangères. Il semble que cette séparation de fonctions ne soit pas entièrement satisfaisante.

C. Affaires juridiques internationales

La principale question dans ce domaine est de savoir comment sont réparties les responsabilités en matière de services consultatifs juridiques et de représentations et de négociations à l'étranger dans les affaires juridiques. Dans au moins six des huit pays étudiés, le droit international est laissé presque entièrement au ministère des Affaires étrangères en matière de consultations et d'opérations. La Yougoslavie, la France et la République fédérale d'Allemagne tombent dans cette catégorie et le mémoire du ministère des Affaires étrangères d'Australie, en 1974, déclare: ".the Legal and Treaties Division is responsible for formulating advice to the Government on matters of public international law" (p. 11). Les conseillers juridiques, en Grande-Bretagne, font partie du service extérieur bien que dans les missions à l'étranger, ils s'occupent uniquement des affaires juridiques plutôt que de participer aux activités générales, comme les agents juridiques canadiens. Le State Department possède un corps de quelque 60 avocats non permutants et ne faisant pas partie du service extérieur, ils peuvent toutefois travailler pour des délégations à l'étranger. La situation n'est pas la même en Suède. Le ministère des Affaires étrangères partage la responsabilité avec le ministère de la Justice, ce dernier fournissant habituellement le personnel pour agir et plaider devant les tribunaux internationaux.

D. Affaires consulaires

Deux des pays étudiés possèdent des services consulaires distincts (Suisse et Yougoslavie) et d'autres disposent de courant ou "cône" consulaires définis à l'intérieur du service extérieur (G.B., Australie et E.U.). Les Français avaient un service consulaire distinct jusqu'à la Deuxième guerre et la pratique du travail consulaire continue d'être considérée comme une carrière en soi, même si ce secteur a, par la suite, été intégré au service extérieur. Lors de sa récente réorganisation le MAE suédois pensait se défaire des activités consulaires mais décida, à la fin, de ne pas diviser le travail.

Pour des raisons d'économie, la Suisse et la Grande-Bretagne furent forcées de restreindre quelque peu leur important réseau de bureaux consulaires à l'étranger. Par contre, la Yougoslavie continue de s'intéresser activement par ses activités consulaires à ses ressortissants travaillant à l'étranger.

E. Affaires publiques

Tous les pays étudiés possèdent une certaine capacité en affaires publiques (concentrée sur la diffusion de l'information, les échanges avec les universités et les manifestations culturelles) liée normalement d'assez près au ministère des Affaires étrangères. La France et la République fédérale d'Allemagne s'intéressent plus sérieusement que les autres à l'aspect culturel des relations internationales. Pour refléter ces intérêts, une des trois grandes directions du Quai s'occupe des relations culturelles, scientifiques et techniques. La projection de la culture française constitue une haute priorité de la politique étrangère de la France et la plupart de ses efforts dans le domaine de l'aide sont liés à ce but. En plus, le Quai dispose d'un service de Presse et d'Information régulier relié à la direction des Affaires politiques pour renseigner les missions et les journalistes. L'Agence France-Presse ajoute aux méthodes plus structurées de la diffusion de l'information.

La République fédérale d'Allemagne dispose également d'un important budget culturel. Les fonds sont dirigés, par l'entremise du ministère des Affaires étrangères, vers diverses organisations qui semblent toutes conserver une grande part d'indépendance, comme le service allemand d'échange entre universitaires et le service d'échanges entre étudiants. En outre, un certain nombre de fondations (notamment la fondation Humboldt) donnent des bourses d'études dans les domaines culturel et scolaire. A un niveau différent, les instituts Goethe remplissent à peu près les mêmes fonctions que l'Alliance française en administrant des centres culturels en pays étrangers à travers le monde. L'information du gouvernement est diffusée, à l'échelle intérieure et extérieure, par la presse fédérale et le bureau de l'information (BPA). Le BPA est une agence fédérale sous la direction du Chancelier, mais certains de ses membres affectés à la section de l'information étrangère sont des agents du service extérieur prêtés. A l'intérieur du ministère des Affaires étrangères lui-même se trouvent une section de la presse et une section de l'information étrangère; cette dernière envoie les renseignements classifiés aux missions. Le BPA s'occupe du public à l'étranger et transmet des informations générales aux missions.

Les organismes culturels et les agences d'information étrangère de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis et de la Suède sont liés de moins près au ministère des Affaires étrangères. En Grande-Bretagne, le British Council et les services extérieurs de la BBC conservent une certaine mesure d'indépendance, même s'ils reçoivent la plupart de leurs fonds du FCO. Leurs activités sont dirigées par des départements à l'intérieur du FCO (cinq départements du FCO s'occupent du domaine de la culture et de l'information). Le FCO administre toutefois des services d'information britannique à l'étranger, utilisant les agents du service extérieur et le matériel fourni par le bureau central de l'information (qui sert également des ministères au pays).

Le cas des Etats-Unis est assez semblable du fait qu'ils utilisent les services de plusieurs agences. Le State Department et le U.S. Information Agency (USIA) diffusent tous deux l'information et répandent la culture américaine à l'étranger. Le State Department agit de façon plus structurée en élaborant des accords et des échanges. Le Voice of America (VOA) est partie de l'USIA et projette la politique et les informations de l'Amérique à travers le monde. Les agents de l'USIA reçoivent leurs instructions du State Department et de l'USIA. Le VOA obtient ses directives politiques du State Department filtrées par l'USIA. La Commission Murphy recommandait de réunir toute l'information générale non politique et les activités culturelles traitées par le State Department ou l'USIA (sauf le VOA) en une nouvelle agence d'information et d'affaires culturelles (ICA) semi-autonome. "The ICA Director would report to the Secretary of State, or alternatively, if the President wishes, the Director could report directly to the President while receiving day-to-day policy guidance from the Secretary of State". Commission Murphy, p.139)

L'institut suédois est le principal organisme chargé des affaires publiques en Suède. Du point de vue juridique, l'institut n'est pas une agence du gouvernement mais elle est financée par le ministère des Affaires étrangères. En pratique, ce lien ne semble pas entraîner un contrôle étroit de cet institut de la part du ministère des Affaires étrangères. La section internationale du ministère de l'Education a redoublé d'activité au cours des dernières années dans le domaine de l'éducation. La réorganisation du ministère des Affaires étrangères suédois envisage de créer un nouveau ministère mixte de la Presse et de l'Information pour mieux informer le Parlement, les organismes et le public en général.

F. Recherche et planification

La Commission Murphy démontrait la nécessité de favoriser la planification non seulement au sein du State Department mais dans l'intérêt de tout le gouvernement. A cet effet, elle recommandait que le président crée un Conseil de planification internationale chargé d'aborder le sujet à l'échelle du gouvernement. Le personnel de la planification serait rehaussé à l'intérieur du State Department et mieux intégré aux opérations du ministère. Un comité consultatif composé d'universitaires, et de spécialistes de l'extérieur aiderait le personnel de la planification à étendre sa portée et à parfaire sa méthodologie. (Commission Murphy, p.147 et suivantes)

Le FCO dispose d'un personnel de planification, d'un département de recherche composé de spécialistes non permutants et, depuis l'intégration du Commonwealth Relations Office, d'un groupe de six économistes. Plus récemment, les Français ont mis sur pied en 1973 un Centre d'analyse et de prévisions rattaché au bureau du ministre des Affaires étrangères. Le travail de ce personnel de la planification consiste à analyser les futurs développements, à étudier en profondeur les problèmes actuels ou éventuels à une grande échelle et à familiariser le Quai avec de nouvelles idées et techniques. Depuis sa création, le Centre a préparé des études entre autres sur la situation agricole mondiale, la crise de l'énergie, l'intégration européenne, la politique de défense.

Bien que les buts des réformes proposées pour le ministère des Affaires étrangères de la Suède portent sur la partie planification des "départements" opérationnels, le comité chargé d'étudier l'organisation du ministère souligne que la gestion désirerait peut-être "... to entrust to one and the same department, the planning and analysis of certain specific issues which in fact cover many sectors of the Ministry's work". Le comité proposa donc d'affecter du personnel supplémentaire au cinquième "département" politique pour accomplir ces tâches. (Utrikesdepartementets Organisation, 12).

VI. BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Une des sources jugée la plus utile à cette étude, citée ci-dessous et dans le texte comme l'Atlantic Institute, est un rapport préparé par l'Atlantic Institute for International Affairs pour l'American Commission on the Organization of Government for the Conduct of Foreign Policy (Commission Murphy). Le rapport n'a pas encore été publié et le titre au complet est Problems in the Conduct of United States Foreign Policy: Comparative Foreign Practices (décembre 1974). L'étude compare les ministères des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne, de la France et de la République fédérale d'Allemagne et discute de l'application de l'expérience de l'Europe à la situation aux Etats-Unis. Elle consiste en une série d'études de cas accompagnées d'une synthèse des résultats centrés sur la prise de décisions dans le domaine économique.

Les autres principales sources documentaires sont:

Australie

- Submission by the Department of Foreign Affairs to the Royal Commission on Australian Government Administration (Canberra, octobre 1974). Cité sous le titre Submission.

Grande-Bretagne

- Atlantic Institute
Report of the Committee on Representational Service Overseas, sous la présidence de Lord Plowden, 1962-1963 (Londres: HMSO, 1964).
Report of the Review Committee on Overseas Representation, 1968-1969, président, Sir Val Duncan (Londres: HMSO, 1969).
William Wallace, The Foreign Policy Process in Britain (Londres, 1975). Cité sous le titre Wallace.

République fédérale d'Allemagne

- Atlantic Institute
Interim Report of the Commission for the Reform of the Foreign Service (août 1969) (Rapport von Herwarth)

France

- Atlantic Institute
Maurice Delarue, "Le Quai dans les Brumes" I-IV, Le Monde 10-14 octobre 1975. Cité dans le texte sous Delarue.
Ministère des Affaires étrangères, direction du Personnel et de l'Administration générale, études et formation, Les Structures, moyens et carrières du ministère des Affaires étrangères (1975)

Suède

- Utrikesdepartementet, Personalpolitik I
Utrikesförvaltningen, Ds UD 1975:3. Cité comme tel.

Utrikesdepartementet, Utrikesdepartementets
Organisation, Ds UD 1975:2. Cité comme tel.

Suisse

- Un ministère des Affaires étrangères s'interroge,
Rapport d'un groupe de travail au chef du Département
politique fédéral (Berne, mars, 1975). Cité sous le
titre Un ministère des Affaires étrangères s'interroge.

Etats-Unis

- Atlantic Institute

Report of the Commission on the Organization of the
Government for the Conduct of Foreign Policy,
Washington, juin, 1975). Cité sous le titre
Commission Murphy.

William I. Bacchus, Foreign Policy and the Bureaucratic
Process, the State Department's Country Director System
(Princeton, 1974). Cité sous le titre Bacchus.

Department of External Affairs



Ministère des Affaires extérieures

Canada

LE ROLE DU MINISTERE DES AFFAIRES EXTERIEURES

AU SEIN DU GOUVERNEMENT DU CANADA

PARTIE III. "La tâche du Ministère et comment il s'en acquitte"

Ottawa
Juin, 1976

(English version also available)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

Résumé

- I. LA PORTEE DES RELATIONS EXTERIEURES DU CANADA
- II. LE MANDAT DU MINISTERE DES AFFAIRES EXTERIEURES
- III. LES FONCTIONS DU MINISTERE
- IV. DES POLITIQUES
 - A. La nature d'une politique étrangère
 - B. L'élaboration d'une politique étrangère
 - C. Les éléments intérieurs d'une politique étrangère
 - D. Les influences étrangères sur la politique nationale
 - E. L'exercice du leadership dans la formulation d'une politique
 - F. La coordination des politiques
 - G. Recherche et analyse
- V. DE LA GESTION
 - A. La gestion des opérations extérieures du Gouvernement
 - B. La gestion à Ottawa
 - C. La gestion des missions à l'étranger
 - D. La gestion des visites et des conférences
- VI. DES COMMUNICATIONS
 - A. Les communications avec d'autres gouvernements
 - B. Les rapports en provenance de l'étranger
 - C. Les télécommunications
 - D. Les négociations
 - E. La diplomatie publique
 - F. Les affaires publiques au pays

VII. DES SERVICES

A. La prestation de services au Gouvernement

B. La prestation de services aux Canadiens

VIII. L'APTITUDE DU MINISTÈRE A REMPLIR SON RÔLE

A. La place du Ministère dans le Gouvernement

B. Les besoins en personnel

C. Les besoins structurels et organiques

INTRODUCTION

Cette troisième tranche d'une étude du Ministère des Affaires extérieures est un condensé des opinions exprimées par un certain nombre d'employés du Ministère, d'autres secteurs gouvernementaux et par le public en général; elle est le fruit d'une recherche documentaire et d'une observation immédiate des activités du Ministère. Il s'agit d'une oeuvre collective. Il va sans dire que les préjugés et les idées préconçues de l'auteur ont pu influencer le choix, l'ordonnance et l'interprétation des avis soumis, bien qu'il se soit attaché surtout à les compiler et à les clarifier.

Il aurait été gauche et fastidieux d'utiliser tout au long du texte des expressions telles que: "De l'avis général...", "Certains fonctionnaires croient...", "Une minorité soutient que ...", etc. On y a eu recours seulement lorsque cela nous paraissait particulièrement opportun ou pour rappeler au lecteur qu'il est en présence d'opinions à titre personnel. Certaines affirmations pourront vous paraître ternes, dogmatiques même, mais elles traduisent en fait des points de vue exprimés par différentes personnes. Evidemment, sans exclure les vues moins répandues ou originales, on a accordé plus d'importance aux idées qui semblaient refléter l'opinion de la majorité, ou correspondre aux faits observés.

Tel que prévu, le présent rapport porte plutôt sur le rôle du Ministère à Ottawa qu'à l'étranger. Les personnes intéressées au rôle diplomatique du Ministère devront consulter d'autres sources.

De plus, l'objet de ce rapport n'était pas d'étudier les questions d'organisation et de structure, mais plutôt d'analyser le rôle du Ministère des Affaires extérieures dans le contexte de ses structures actuelles. Cependant, trop de gens nous ont paru préoccupés par l'influence des structures et de l'organisation sur le rôle et le rendement du Ministère, pour qu'il nous soit possible d'éluder cette question.

A.S. McGill

Troisième partie

"La tâche du Ministère et comment il s'en acquitte"

Résumé

La portée des relations extérieures du Canada

Il est probable que le Canada continuera à jouer sur la scène mondiale un rôle actif, mais de plus en plus complexe. Cette situation tient, entre autres, à la planétisation des problèmes et au développement de la "diplomatie multilatérale" qui en découle, au souci constant du Canada de maintenir la paix et la sécurité ainsi qu'à l'intérêt grandissant qu'il porte aux questions économiques et aux grands problèmes de l'heure comme l'environnement, l'énergie et le développement technique des transports et des communications, aux efforts du gouvernement pour se tailler une place dans de nouveaux domaines, aux activités croissantes des gouvernements provinciaux à l'étranger.

Le mandat du Ministère

A quelques exceptions près, le mandat du Ministère n'est pas délimité de façon définitive, et il gagnerait à être clarifié. Cependant, il est peu probable qu'on puisse en donner une définition juridique exhaustive.

Les fonctions du Ministère

Les fonctions du Ministère ont un caractère global, en ce sens qu'elles rejoignent d'autres activités gouvernementales. Ces fonctions comprennent: a) les politiques (y compris l'élaboration, la mise en oeuvre et la coordination des politiques ainsi que la recherche et l'analyse); b) les communications (y compris les communications officielles avec les autres gouvernements, la rédaction de rapports, la négociation et la diplomatie); c) la gestion (y compris la gestion des opérations extérieures du Gouvernement au Canada et à l'étranger et l'organisation de visites et de conférences); d) les services (y compris la prestation de services au Gouvernement, les consulats et autres services destinés au public).

Des politiques

La politique étrangère est un domaine extrêmement complexe où entrent en jeu toutes les politiques nationales sectorielles comme les événements imprévisibles susceptibles de se produire à l'étranger. Bien qu'il soit difficile de formuler une définition précise de la politique

étrangère , on cherche de plus en plus à établir des principes de base susceptibles d'applications à une variété de situations de plus en plus compliquées.

Même si au Canada l'élaboration de la politique étrangère se fait essentiellement au fil de l'actualité, on s'attend à ce que les Affaires extérieures élaborent un processus délibéré, planifié et mieux structuré. Certes, la politique étrangère dépend en grande partie des événements internationaux, plus difficiles à prévoir que la conjoncture nationale, mais elle est influencée aussi par de nombreuses initiatives intérieures.

Le problème principal posé par l'élaboration des politiques vient de ce que les décisions relatives aux relations extérieures du Canada sont de plus en plus le fait d'organismes étrangers au Ministère. Le Ministère devrait être tenu au courant de tout développement interne touchant les relations extérieures et contribuer à la formulation de politiques d'inspiration nationale; notamment: a) en recueillant et en interprétant des informations concernant l'évolution de la situation internationale b) en connaissant les relations et les interactions de la politique étrangère avec les autres politiques canadiennes et c) en donnant des avis sur les tactiques à adapter, le moment à choisir et les instruments à employer.

Comme les événements internationaux exercent une influence de plus en plus grande et fréquente sur les affaires internes, le MAE est appelé plus souvent à aller au-delà de la compilation et de l'analyse des informations; il doit agir comme catalyseur en vue de changements de politiques dans des domaines considérés jusque là de ressort interne.

On attend aussi du Ministère qu'il dirige l'élaboration d'un vaste cadre pour la politique étrangère, qu'il en surveille l'ensemble de son application et qu'il établisse les politiques, et les objectifs nationaux du Canada à l'égard de pays étrangers ou des organismes internationaux. Le leadership du Ministère à cet égard est accepté; mais la situation n'est pas aussi claire lorsqu'il s'agit d'étendre à l'étranger des politiques sectorielles. Les autres ministères qui mettent au point des politiques pouvant déborder sur le plan international doivent s'assurer que le MAE soit consulté dès le début. De même, lorsque le Ministère prend une initiative en réponse à un événement extérieur, il doit se concerter avec tous les ministères concernés. Lorsqu'il s'agit d'un problème à la fois d'ordre intérieur et extérieur, comme le droit de la mer, il convient que les Affaires extérieures dirigent les activités. Le MAE n'ayant aucune autorité sur les autres ministères, son leadership ne s'appuie que sur une bonne connaissance des dossiers, une perception claire de la situation et l'aptitude de persuasion de ses représentants.

Le désir de coordonner les politiques ne doit pas étouffer la créativité et l'initiative. Le Comité interministériel des relations extérieures (CIRE) est un organisme consultatif des plus utiles, mais la coordination des politiques s'effectue par d'autres voies. C'est en s'assurant que le cadre conceptuel et les objectifs à long et à court terme de la politique étrangère et des politiques sectorielles sont conformes à tous les intérêts du Canada que le Ministère contribue le mieux à la coordination des relations extérieures.

Le MAE a facilement accès à toute l'information requise pour jouer son rôle de stratégie politique, mais il n'est pas toujours en mesure d'entreprendre la recherche et l'analyse nécessaires, et d'évaluer les renseignements disponibles.

De la gestion

Il n'y a pas de consensus précis au sujet du rôle de gestion du MAE en ce qui a trait aux relations extérieures du Gouvernement; les responsabilités à cet égard sont partagées entre différents ministères. Les recommandations de 1970 préconisant un système de gestion global et l'intégration du service extérieur ont été rejetées. On a opté plutôt pour une gestion collective d'un système partiellement intégré au niveau des activités extérieures, gestion qui a été confiée au CIRE, organisme présidé par le MAE.

Le système CIRE est un mécanisme de consultation et de coordination dont la principale activité consiste à mettre au point chaque année la programmation par pays. Bien que cela soit très utile, et même indispensable dans le cadre d'une gestion collective, on y consacre beaucoup trop de temps et d'énergie.

Fixer des objectifs et des priorités constitue une source constante de problèmes. Le MAE est en mesure de rationaliser davantage l'administration des opérations extérieures, du fait qu'il peut identifier les politiques et les objectifs nationaux avec la bénédiction du Cabinet et obtenir l'approbation des priorités en matière d'objectifs extérieurs.

Le principe de la gestion collective s'applique également à l'étranger. Les chefs de mission, en dépit de certains efforts pour mieux établir leur champ de compétence, n'ont pas le contrôle des ressources allouées à leur mission. C'est donc de la tenacité et de l'habileté de son chef que dépend le degré d'efficacité de la gestion d'une mission. D'ailleurs, les connaissances administratives ne sont pas les seuls atouts d'un chef de mission.

Le rôle du MAE en ce qui concerne la coordination de la participation canadienne aux conférences internationales a été précisé dans

une récente directive du Gouvernement, mais ce rôle n'a pas encore été précisé en ce qui a trait aux visites officielles à l'étranger. Le Ministère devrait être informé de toutes les visites officielles et devrait aider à leur organisation en conseillant les responsables quant au choix d'une date, en leur faisant part des situations particulières, en plaçant ces rencontres dans la perspective des autres objectifs canadiens, et en veillant à ce qu'on lui fournisse des rapports. Dans le cas de visites d'ordre technique dans des pays amis faisant suite à des contacts antérieurs, le MAE n'intervient presque pas.

Le rôle des Affaires extérieures est assez clairement défini en ce qui concerne les dispositions relatives à la visite entente canadienne de dignitaires étrangers invités par le Gouvernement, mais les principaux problèmes à cet égard se situent plutôt au niveau de la gestion que de la prestation de services.

Lors des conférences internationales tenues au Canada, le rôle du Ministère gagnerait à être précisé. Le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures (SEAE) devrait proposer au Cabinet la participation aux conférences importantes, en accord avec d'autres ministres. A ce chapitre, le Ministère devrait se limiter à un rôle de conseiller lorsque le sujet de la conférence est du ressort d'un autre ministère, mais prendre la direction des opérations lorsqu'il s'agit uniquement de relations internationales; dans le cas de conférences traitant de plusieurs sujets, le MAE devrait demander au Cabinet l'autorisation de mettre sur pied un groupe de travail ou un secrétariat spécial.

Des communications

Sur le plan juridique, le SEAE et son Ministère sont responsables de toutes les communications officielles destinées à d'autres gouvernements. L'idéal serait de parler aux autres gouvernements d'une seule voix; mais cela est devenu difficile, et le danger des contradictions est évident. Il incombe tout particulièrement au Ministère de définir clairement les politiques et objectifs du Canada et de veiller à leur diffusion parmi les personnes qui sont en rapport avec d'autres gouvernements; quant aux autres organismes du gouvernement, il leur appartient de se tenir au fait des développements de la politique étrangère. Dans les communications avec d'autres gouvernements ou des organisations internationales, il convient de respecter les principes suivants:

- a) les communications qui énoncent les vues du Gouvernement canadien constituent des engagements ou touchent de façon concrète nos relations avec d'autres pays devraient être approuvées par les Affaires extérieures;
- b) il appartient au MAE de veiller à ce que les communications soient conformes à tous les objectifs de la politique nationale;

- c) le MAE devrait consulter tous les ministères concernés avant d'adresser toute communication officielle à d'autres gouvernements ou organisations;
- d) le Ministère ne devrait pas retarder pour des questions de forme la diffusion de communications rédigées ailleurs;
- e) les autres ministères ne devraient communiquer directement avec les missions à l'étranger que lorsqu'il s'agit d'affaires de routine ne touchant ni à d'autres programmes ni aux relations intergouvernementales;
- f) les communications émanant d'Ottawa doivent être adressées à la mission et non à un individu ou à une section;
- g) les chefs de mission ont le droit de prendre connaissance de toutes les communications reçues par la mission et d'approuver toute communication destinée au gouvernement ou à l'organisme auprès duquel ils sont accrédités.

Il incombe aux Affaires extérieures de faire rapport des opinions des autres gouvernements, d'analyser et de commenter l'actualité étrangère qui pourrait intéresser le Canada. Les média font aussi ce travail, mais ils propagent parfois des informations erronées. Les nombreuses demandes de rapports sur des sujets spécialisés adressées aux missions canadiennes à l'étranger devraient satisfaire à de rigoureux critères de pertinence. La tâche des missions consiste surtout à rédiger à l'occasion des rapports analytiques sur les tendances générales, à faire des revues périodiques de presse, à négocier des accords-cadres, et à faciliter les échanges et les visites entre spécialistes. Ces fonctions peuvent être assurées par des agents de carrière du service extérieur ou par des spécialistes engagés par ce dernier. L'aptitude à analyser des situations complexes et à déterminer ce qui relève des intérêts canadiens est une qualité plus recherchée que jamais.

Il était logique d'installer au MAE un réseau de télécommunications avec les missions, mais, à certains égards, le Ministère n'avait peut-être pas fait face aux problèmes que poserait le fonctionnement d'un réseau desservant tous les secteurs du Gouvernement.

Négociations

Le MAE devrait être tenu au courant de toutes les négociations officielles menées avec d'autres gouvernements. Son rôle premier consiste à élaborer des politiques générales et à déterminer les objectifs nationaux à court et à long terme sur lesquels la négociation pourra être basée. Même si les Affaires extérieures possèdent une vaste somme de connaissances et nombre de négociateurs qualifiés, elles ne prétendent pas en avoir le monopole. Souvent, elles n'ont pas le personnel nécessaire pour participer

pleinement à toutes les négociations spécialisées, et leurs agents ne peuvent égaler les connaissances techniques approfondies des négociateurs d'autres organismes. Le MAE devrait aider à organiser la négociation, s'assurer que les autres ministères sont au courant du contexte de la politique extérieure dans lequel elle s'inscrit et les informer de certains facteurs qui lui sont connus. Si le Ministère doit organiser des négociations portant sur un sujet fort étendu, il devrait se faire un devoir de consulter les autres ministères.

Il appartient au SEAE d'obtenir l'approbation du Cabinet et l'autorisation de signer les accords officiels qui sont consignés à la Section des traités des Affaires extérieures. Le Ministère devrait posséder une copie de toutes les ententes et accords officieux passés par les organismes du Gouvernement canadien et avoir l'occasion de prodiguer à ces derniers des conseils sur le fond et la forme, dans une perspective d'uniformisation.

Lorsqu'il y a lieu de consulter les gouvernements provinciaux, ce sont les ministères fédéraux responsables d'une activité spécialisée qui doivent s'en charger ou, dans le cas de traités très généraux, les Affaires extérieures.

Diplomatie publique

De l'avis général, c'est une facette du rôle du MAE que de renseigner les autres pays sur le Canada et de chercher à les influencer par des actions publiques. Le Ministère doit administrer un programme d'affaires publiques assujéti à des intérêts nationaux globaux, permettant de répondre à des objectifs divers et d'appuyer tous les autres programmes à l'étranger. Toute décision concernant les politiques devrait tenir compte de ce niveau de diplomatie. Il faut aussi à cet égard une diplomatie publique d'envergure visant à créer et à maintenir vis-à-vis le Canada un climat réceptif et amical.

Le rôle du Ministère est moins bien défini dans les affaires publiques nationales qu'internationales. Les journalistes et les fonctionnaires ne collaborent pas aussi étroitement qu'ils le devraient pour renseigner les Canadiens sur les relations extérieures de leur pays. Le Ministère a engagé un dialogue sur la politique étrangère avec divers groupes concernés au Canada, mais dans la plupart des cas, ce n'est pas lui qui a fait les premiers pas. Certains sont d'avis que le Ministère devrait se charger de renseigner les Canadiens sur les événements de la scène internationale autant que les interventions du Canada.

Des services

Le Ministère exerce de nombreuses fonctions de service auprès du Gouvernement dans son ensemble et d'autres ministères: c'est d'ailleurs l'une des principales caractéristiques du MAE que de fournir des services

sur une échelle beaucoup plus vaste que bien d'autres ministères. Cette prestation de services fait partie intégrante de son rôle politique et directorial.

Les services au public les plus importants sont fournis dans le cadre du programme des affaires consulaires qui vise à assurer aux Canadiens assistance et protection, à l'intérieur des normes internationales, et un traitement au moins égal à celui accordé aux ressortissants d'autres pays. Le rôle consulaire du Ministère prend constamment de l'ampleur et il devient difficile de satisfaire à la demande. Les nombreux services secondaires fournis aux Canadiens à l'étranger constituent une grande partie du travail de la plupart des missions. Il serait souhaitable d'établir, en collaboration avec le ministère de l'Industrie et du Commerce, un service plus systématique à l'intention des hommes d'affaires canadiens.

Aptitude à remplir son rôle

Bien que certains des agents du MAE aient l'impression que le Ministère occupe au sein du Gouvernement une place moins centrale qu'autrefois, d'autres ministères le considèrent comme une institution majeure en raison de l'importance du rôle qu'il est appelé à jouer. Les relations étroites qui ont prévalu tout au long de l'histoire entre le Premier ministre et le MAE ont fait place à une situation beaucoup plus normale, ou celui-ci doit se mesurer aux autres ministères au niveau de la qualité des conseils et de l'efficacité des services. A mesure que se sont développées de nouvelles activités, le MAE n'a pas perdu de terrain, mais il n'a pas non plus tout à fait réussi à s'implanter dans de nouveaux domaines.

Il est de toute première nécessité d'intégrer étroitement les Affaires extérieures dans le système gouvernemental. On pourrait structurer le secteur fonctionnel du Ministère de façon à l'assimiler davantage aux autres secteurs de ce genre du Gouvernement, et établir au sein des Affaires extérieures des points de convergence pour chacun des ministères, et chacun des programmes gouvernementaux d'importance. Les directions géographiques devraient posséder une meilleure connaissance de la conjoncture canadienne et devenir plus aptes à administrer des relations bilatérales.

Certains s'accordent à penser qu'il faut assurer un moindre roulement et une spécialisation plus poussée, particulièrement chez le personnel des sections qui collaborent étroitement avec d'autres ministères, et que les politiques de recrutement, de formation, de planification des carrières et d'affectation devraient tenir compte de cette nécessité. Il faudrait intensifier les programmes d'échanges de personnel avec les autres ministères et de recrutement de spécialistes non permutoires. Le système de permutation du service extérieur doit cependant être maintenu car il permet aux agents de se tenir au fait des affaires intérieures et d'aborder avec un esprit neuf les problèmes de politiques

à l'administration centrale. Les autres ministères doivent faire leur part pour doter le MAE de fonctionnaires capables de comprendre pleinement toutes les activités du Gouvernement.

On accuse souvent les agents du service extérieur d'arrogance intellectuelle ou de manque d'esprit national. Certains agents oublient qu'une fois de retour au pays, ils ne sont plus les représentants officiels du Canada. Ceux-là auraient avantage à user de diplomatie avec leurs compatriotes. En raison des fonctions du Ministère, il est impardonnable de prendre des décisions sans consultation préalable. D'un côté, les autres ministères doivent comprendre que les Affaires extérieures leur rendent service en leur signalant certains facteurs internationaux. De l'autre côté, le MAE doit travailler à maintenir sa crédibilité en appréciant à leur juste valeur les impératifs intérieurs. Conjointement aux mesures nécessaires pour intégrer plus étroitement le personnel du MAE dans la structure gouvernementale, on devrait mettre à l'essai d'autres formules qui permettraient au Ministère de garder un contact plus étroit avec la réalité canadienne à l'extérieur d'Ottawa.

Les suggestions émises en vue d'améliorer le rendement du MAE portent principalement sur une plus grande cohésion et une meilleure communication à l'intérieur du Ministère. Cependant, il ne faudrait pas appliquer certaines propositions au détriment des qualités d'initiative et de responsabilité individuelles.

Le Ministère des Affaires extérieures est aux prises avec des problèmes organiques uniques, en ce sens qu'il doit garder un oeil sur la scène internationale, sans pour autant négliger la conjoncture nationale. Sa structure de base est conçue tout d'abord pour répondre aux exigences de son rôle international, mais à l'heure actuelle, c'est l'aspect intérieur qui pose le plus de problèmes. La relation entre les politiques et les opérations suscite d'autres difficultés d'organisation, du fait qu'il faut un personnel relativement restreint pour constituer un secrétariat des politiques et un personnel plus considérable pour les opérations. Le Ministère ne peut délaissier ni son rôle de stratège politique, ni la responsabilité de gestion des missions à l'étranger et de divers services essentiels.

I. PORTEE DES RELATIONS EXTERIEURES DU CANADA

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le Canada a joué un rôle actif et polyvalent sur la scène internationale. En effet, au cours des trente dernières années, on a vu le Canada signer environ 1,400 traités et accords internationaux, adhérer à quelque 200 organismes internationaux et établir des missions diplomatiques et consulaires dans environ 75 pays; ce, par choix délibéré ou pour des raisons d'ordre national.

Le Canada a participé activement à la mise sur pied du réseau d'organisations internationales d'après-guerre qui englobe les Nations Unies et les institutions spécialisées. Par la suite, il s'est toujours montré prêt à faire partie de nombreuses organisations, sa réserve prolongée à l'égard de l'Organisation des Etats américains n'étant guère caractéristique de sa politique. Comme le Canada prend invariablement au sérieux son affiliation à une organisation, il en résulte toujours une grande activité au niveau des ministres, des fonctionnaires gouvernementaux et des organisations non gouvernementales. Et le processus continue. L'une des facettes des relations internationales appelée à prendre le plus d'expansion, la "diplomatie multilatérale", reflète une volonté de s'attaquer à l'échelle planétaire aux problèmes comme le maintien de la paix et de la sécurité, le développement économique, la stabilité monétaire, les droits de l'homme, la pénurie de ressources alimentaires, la crise de l'énergie, la dégradation de l'environnement, le droit de la mer, etc.

Pour diverses raisons, les relations extérieures du Canada se sont développées de façon concentrique. Les Etats-Unis ont toujours occupé le premier rang. Mais des liens historiques et ethniques, combinés au poids politique et économique de l'Europe dans les affaires mondiales, ont continuellement incité le Canada à renforcer et à diversifier ses relations avec les pays européens. L'expansion des programmes de coopération culturelle et scientifique avec les pays européens et la négociation d'un lien contractuel avec la Communauté économique européenne sont les manifestations les plus récentes de cette tendance.

Le souci de la sécurité collective a poussé le Canada à devenir membre de l'OTAN et de NORAD. C'est cette même préoccupation, étendue à la sauvegarde de la paix dans le cadre des Nations Unies, qui amène de temps en temps le Canada à oeuvrer dans certaines parties du monde où il n'a pas d'autres intérêts directs.

Ce sont des motifs à la fois politiques et économiques qui ont conduit à l'établissement de relations officielles avec les nouveaux pays membres du Commonwealth, d'abord l'Inde et le Pakistan en 1947, suivis de l'Afrique et des Antilles. Les relations avec les anciennes colonies françaises furent plus lentes, mais se sont intensifiées rapidement à partir de 1964 environ, par suite des pressions exercées en vue d'une plus grande reconnaissance du fait français au Canada. Vers

la fin des années 60, ces mêmes pressions ont amené le Canada à intensifier ses relations avec la totalité des pays francophones, y compris la France.

Les relations diplomatiques avec l'Amérique latine sont demeurées très superficielles jusqu'à la fin de la dernière décennie. La fermeture de certaines ambassades, en 1969, et le renforcement de celles qui présentaient le plus d'intérêt au point de vue économique, ont marqué le début d'une ère de coopération croissante au niveau du commerce et de l'assistance et de participation accrue à l'économie régionale et aux organisations techniques.

Le changement d'attitude vis-à-vis de l'Amérique latine, le rétablissement des relations diplomatiques avec la Chine et l'intensification des relations avec les pays francophones sont quelques-unes des conséquences de la révision de la politique étrangère survenue en 1969-1970. Cette étude fut suivie en 1972 par une analyse des relations du Canada avec les Etats-Unis qui a donné naissance au concept explicite de la "troisième option". Cette décision délibérée visant à restreindre relativement l'influence des Etats-Unis sur le Canada menait vers une attention d'autant plus grande aux relations d'ordre économique et autres qu'il entretenait avec le Japon, l'Europe et d'autres régions du monde.

Depuis quelques années, on accorde sensiblement plus d'importance aux relations économiques qu'à tout autre secteur de l'activité internationale, sans en délaissier pour autant les aspects politique, humanitaire, militaire, culturel et scientifique. On a aussi vu l'apparition de nouveaux problèmes et certaines questions autrefois d'ordre secondaire ont accaparé les feux de l'actualité. Les immenses progrès accomplis dans les techniques des communications ont forcé tous les gouvernements à s'engager dans des négociations compliquées, à élaborer une réglementation non moins complexe et à mettre sur pied de nouveaux organismes. Le perfectionnement même des communications a contribué à sensibiliser le public au sort des victimes d'insurrections ou de désastres naturels qui autrefois seraient passés à peu près inaperçus et l'a incité à demander aux gouvernements de leur venir en aide. La popularité accrue des voyages internationaux, qui a rendu indispensable la négociation d'accords aériens complexes et s'est traduite par une forte demande d'assistance provenant de Canadiens voyageant partout dans le monde, a compliqué le contrôle des maladies contagieuses et contribué à l'essor du crime et du terrorisme à l'échelle internationale. La percée des problèmes écologiques sur la scène mondiale a suscité la création d'un nouvel organisme au sein des Nations Unies et la tenue de conférences internationales et d'innombrables séances de négociation et de discussion entre les gouvernements et les hommes de science. Au cours des années 70, les réserves et le coût de l'énergie ont soudainement grimpé au premier rang des préoccupations du Canada, et du reste du monde d'ailleurs. La question de l'énergie constitue maintenant un sujet de discussion essentiel dans les rencontres, séances d'information, négociations, conférences et nouveaux organismes internationaux.

Ce fait nouveau a été à l'origine de la plus récent vague d'expansion de la représentation canadienne à l'étranger, notamment au Moyen-Orient où de nouvelles ambassades ont été ouvertes (en Arabie saoudite en 1974 et en Iraq en 1975).

Le développement contemporain des relations internationales résulte en grande partie des efforts déployés par les Etats en vue de contrôler ou de se tailler une place dans certains secteurs d'activité où ils étaient inactifs. Dans le cas du Canada, il s'agit souvent d'une réaction aux agissements d'autres pays. En effet, les Canadiens peuvent difficilement traiter avec le nombre croissant de pays à régimes plus ou moins étatisés sans qu'intervienne, dans une certaine mesure, leur propre gouvernement. Par ailleurs, les pays à économie dirigée s'attendent à traiter leurs affaires au Canada par l'intermédiaire du Gouvernement canadien. Cela vaut pour les relations tant culturelles et scientifiques que commerciales.

Le vaste programme fédéral visant à promouvoir la culture canadienne au-delà de nos frontières, l'adoption en matière d'immigration d'une politique sélective appliquée à l'étranger, et plus adaptée aux besoins en main-d'oeuvre, que l'ancienne politique, et le programme de coopération industrielle sont autant d'exemples d'initiatives prises par le Gouvernement du Canada pour étendre son activité.

Au cours des dernières années, la participation et l'intérêt croissants des gouvernements provinciaux ont contribué tout spécialement à la multiplication des relations extérieures du Canada. En effet, ces derniers se sont attachés de plus en plus à promouvoir le commerce et les investissements à l'étranger par des visites ministérielles, des missions commerciales, etc. Certaines provinces ont aussi établi ou renforcé des relations internationales dans les domaines de la culture, de l'éducation et de l'immigration. En 1975, on comptait 34 bureaux provinciaux à l'étranger, les deux tiers d'entre eux ayant vu le jour après 1965.

Comme cet aperçu le laisse entendre, les contraintes et motifs qui ont déterminé l'expansion du réseau de relations internationales du Canada sont aussi nombreux que variés. On peut supposer que le Canada continuera de participer activement aux affaires mondiales et que les relations internationales ne sont pas près de se simplifier. Le nombre de pays ne devrait pas augmenter aussi rapidement qu'au cours des trente dernières années, mais les échanges et les organismes internationaux se multiplieront sûrement. L'accélération de la tendance à traiter les affaires internationales à l'échelle planétaire est l'une des caractéristiques les plus prometteuses de la scène mondiale, mais quel défi pour ceux qui oeuvrent dans le domaine de la politique étrangère!

II. LE MANDAT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTERIEURES

Comme nous l'avons vu dans la première partie de cette étude, intitulée "Que disent les textes de référence", le mandat du Ministère n'est pas explicitement défini dans notre législation, à l'exception de quelques fonctions, et les lois qui existent portent principalement sur les résultats du travail accompli par le Ministère au niveau des traités et des accords, et non sur les principes fondamentaux qui régissent ces activités. Nous avons en outre constaté que les fonctions qu'exerce actuellement le Ministère sont nées de la nécessité de répondre à des besoins.

La Constitution écrite du Canada, l'A.A.B.N., ne fait aucune mention des affaires extérieures. Toutefois, certaines fonctions importantes dans ce domaine, dont la signature des traités, la nomination des ambassadeurs et la reconnaissance des gouvernements étrangers, tirent leur existence du concept constitutionnel de la prérogative royale. Par ailleurs, la Loi sur le ministère des Affaires extérieures de 1909 est le document de base qui a été adopté à une époque où le Canada faisait partie d'un empire et n'était pas habilité à conduire ses propres relations étrangères. Il n'est donc pas étonnant que cette loi confie au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et à son ministère, très peu de fonctions, soit les communications officielles avec les autres gouvernements, les négociations internationales et les questions touchant les représentants consulaires étrangers au Canada. Or le chapitre consacré aux Affaires extérieures dans les prévisions budgétaires actuelles déposées devant le Parlement fait état de douzaines d'activités menées par ce ministère et par d'autres organismes qui relèvent du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

Le Cabinet est quelquefois intervenu pour clarifier ou redéfinir certains aspects du rôle confié au ministère des Affaires extérieures, plus souvent pour résoudre un problème immédiat que pour tenter de revoir délibérément son mandat. C'est donc exceptionnellement que suite à une révision globale de la politique étrangère, le Gouvernement a rendu de 1970 à 1973 une série de décisions portant sur l'intégration des activités du Gouvernement à l'étranger et sur le rôle du ministère des Affaires extérieures dans ce système intégré. Ces décisions concernant "L'organisation pour les années 70" sont résumées dans la première partie de la présente étude. Elles prévoyaient l'établissement de nouveaux mécanismes, notamment la création du Comité interministériel sur les relations extérieures (CIRE), présidé par le Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, confiaient au ministère des Affaires extérieures la direction du processus d'intégration des services de soutien pour les activités à l'étranger, et adoptaient un ensemble de principes pour la coordination des politiques. Sur la question des relations canado-américaines, le Gouvernement a toutefois dû réaffirmer explicitement en 1974 la nécessité d'assurer la coordination des relations extérieures sous l'autorité du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

On a déjà suggéré de redéfinir par le biais d'une loi le mandat du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et de son ministère afin de résoudre certaines ambiguïtés inhérentes à la situation actuelle. Ces suggestions portaient à la fois sur le rôle du Ministère dans l'organisation du Gouvernement et sur le statut du Service extérieur au sein de la Fonction publique. L'idée d'obtenir un mandat législatif clairement défini séduit évidemment les fonctionnaires qui sont fort en peine de préciser leur champ de responsabilité dans l'organisation vaste et complexe d'un gouvernement moderne. On sait d'ailleurs que certains ministères qui bénéficient d'une loi détaillée (par exemple la Loi sur l'immigration) détiennent des pouvoirs considérables et servent des buts précis. Par contre, en cas de changement de situation, il peut s'avérer compliqué d'amender une loi et c'est alors qu'un champ législatif précis se révèle nuisible. Et qui plus est, aucun des ministères ou organismes gouvernementaux dotés de mandats législatifs précis ne semble posséder une gamme de responsabilités aussi étendue que celle du ministère des Affaires extérieures. Ce n'est pas la première fois qu'on essaie, au Canada, de définir dans leur ensemble les mandats des ministères qui regroupent un vaste éventail d'activités gouvernementales et la législation sert plus souvent qu'autrement à autoriser la création de programmes gouvernementaux spécifiques ou à régler des domaines d'activité précis.

Si l'on examine ce qui se passe dans certains autres pays, on s'aperçoit que le rôle d'un ministère des Affaires étrangères, même doté d'un mandat constitutionnel ou législatif précis, est toujours fonction de la conjoncture et de la personnalité des dirigeants.

On aurait peut-être intérêt à mieux définir certaines fonctions du ministère des Affaires extérieures, mais il est loin d'être certain que le rôle du Ministère puisse correspondre à une définition législative globale. Les arguments qui justifient cette hypothèse sont développés dans les pages qui suivent et s'appuient notamment sur le fait que le ministère des Affaires extérieures ne s'occupe pas d'administrer un ou deux programmes particuliers mais remplit au contraire des fonctions qui portent sur l'ensemble des activités gouvernementales.

III. LES FONCTIONS DU MINISTÈRE

Dans cette étude, nous avons voulu tracer une image du rôle du ministère des Affaires extérieures en définissant les diverses fonctions dont il s'acquitte actuellement ou dont il est censé s'acquitter. De toute évidence, la plupart d'entre elles s'imbriquent dans un vaste réseau d'activités gouvernementales et ce, de façon presque unique. Bien sûr, d'autres ministères remplissent des tâches aussi étendues, par exemple les ministères de la Justice et des Finances. Cependant, devant chacune de ses fonctions (exception faite des services consulaires), qu'elle soit de nature politique ou pratique, le ministère des Affaires extérieures se pose une triple question: quant à l'interaction des activités gouvernementales, à l'influence qu'elle a sur l'ensemble des relations du Canada avec le reste du monde et aux retombées des événements internationaux sur le Canada. A cause de cette globalité, certains des informateurs de cette étude voient une analogie entre la mission des Affaires extérieures et celle d'organismes centraux comme le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé.

Autre caractéristique des fonctions exercées par le Ministère: elles s'insèrent mal dans une définition axée sur un rôle unique. En effet, il est possible de distinguer plusieurs groupes de fonctions qui, ensemble, composent le rôle global du Ministère au sein du Gouvernement; pour les besoins de cette étude, ils ont été classés comme suit: a) élaboration des politiques; b) communications; c) gestion; d) services.

Ce n'est certes pas la seule façon de subdiviser le rôle du Ministère. Nous pourrions aussi dire que le Ministère remplit des tâches quelque peu différentes à Ottawa et à l'étranger; d'ailleurs, il a toujours mentionné la "représentation à l'étranger" au nombre de ses fonctions. Mais cette expression est trop vague et la distinction entre l'administration centrale et la mission diplomatique est par trop simpliste puisqu'elle ne tient pas convenablement compte des fonctions exercées en partie à Ottawa et à l'étranger. Nous pourrions également dire que les fonctions du Ministère se partagent entre l'élaboration d'une stratégie politique et son application, mais encore là, cette distinction ne s'avère pas très utile. Les éléments de la classification que nous avons choisie se chevauchent quelque peu, mais il en serait de même chaque fois qu'on ne se contenterait pas d'énumérer longuement des fonctions spécifiques.

L'aspect "conception politique" est sans doute le plus difficile à définir et il semble donner naissance aux plus grandes divergences de vues. Le ministère des Affaires extérieures lui-même et bon nombre d'autres fonctionnaires gouvernementaux le considèrent comme l'élément le plus important de son rôle. Nous avons donc cru souhaitable d'étudier la nature de la politique étrangère et le processus décisionnel dans le

contexte canadien avant d'examiner le rôle du Ministère à cet égard, lequel englobe l'élaboration en termes concrets, la mise en application, la coordination des politiques et la recherche et l'analyse.

Bien que cette mission soit considérée comme la plus importante des Affaires extérieures, les communications représentent sans doute l'activité à laquelle le Ministère consacre la majeure partie de son temps. Le terme "communications" désigne ici les contacts officiels entre le Canada et d'autres Gouvernements, les opérations de communication en soi, aux rapports en provenance de l'étranger, les négociations et les fonctions d'information et de promotion que regroupent les "affaires publiques".

Bien que le terme "gestion" puisse englober au moins une partie du rôle de conception politique du Ministère, il s'applique ici aux fonctions logistiques plutôt que stratégiques. Il comprend l'administration des opérations du Gouvernement à l'étranger en général ainsi que de certaines sous-opérations qui touchent à des pays ou des activités spécifiques telles les visites et les conférences. Etant donné l'aspect de gestion qui comporte des fonctions comme la prestation d'un service de communication ou la mise en oeuvre d'un programme d'affaires publiques, nous avons là un exemple du chevauchement des éléments de notre classification.

Un autre cas de chevauchement se présente au chapitre des services. En effet, dans le cadre de bon nombre de leurs fonctions, les Affaires extérieures sont appelées à fournir des services aux autres ministères gouvernementaux, notamment dans les domaines des communications et de l'administration de certaines opérations à l'étranger. On peut également distinguer d'autres fonctions qui englobent la prestation de services à la population du Canada et donnent lieu à une communication directe avec les Canadiens.

IV. DES POLITIQUES

A. La nature d'une politique étrangère

Rares sont les pays qui ont réussi à définir en termes concis leur politique étrangère. D'ailleurs, leurs définitions n'auront valu que pour un temps. Et de nos jours, les temps d'arrêt raccourcissent de plus en plus. Les gouvernements révolutionnaires eux-mêmes s'aperçoivent que les objectifs idéologiques à sens unique se dénaturent rapidement face aux exigences contradictoires d'un monde complexe et interdépendant.

On peut donc alléguer qu'une politique étrangère n'est pas une politique au sens où on l'entend d'autres politiques nationales, qu'elle est infiniment plus complexe par exemple qu'une politique économique, agricole ou de défense du fait qu'elle doit tenir compte, outre ces dernières, d'une foule d'événements imprévisibles du monde extérieur. Un Etat moderne, semble-t-il, ne peut qu'adopter une attitude ou une position vis-à-vis des relations internationales, et non d'une politique explicite. Néanmoins, la nécessité de disposer d'un certain ensemble de principes pour régir la politique étrangère s'accroît à mesure que se complique la situation internationale et que se diversifient les points d'intérêt de la politique à cette échelle.

Au Canada, le Livre blanc Politique étrangère au service des Canadiens, publié en 1970, a défini un cadre conceptuel pour la politique étrangère et exposé certains principes explicites de la stratégie actuelle du Gouvernement. Dans le but de minimiser l'importance que l'on croyait indûment accordée au clivage entre les politiques nationale et étrangère, ce document a tenu à bien préciser qu'une politique nationale devait servir, au pays comme à l'étranger, les mêmes buts et intérêts. La politique étrangère naît donc de la poursuite à l'étranger des mêmes buts et intérêts qui régissent les politiques nationales, mais adaptés au monde extérieur. Le Livre blanc s'est efforcé de cerner les principaux objectifs nationaux du Canada en tant que société organisée, les a développés en six grands thèmes politiques intérieurs et a montré leur constante interaction. Ceci fait, il a esquissé leur application possible dans le monde des années 70 et expliqué la place que le Canada y occupe. Bien qu'on ait pris, à l'époque, de nombreuses décisions politiques spécifiques, on s'est surtout attaché au caractère dynamique de la politique étrangère et à la définition progressive d'objectifs s'insérant dans le cadre défini.

B. L'élaboration d'une politique étrangère

Au Canada, le processus d'élaboration de la politique étrangère semble en grande partie cumulatif; autrement dit, l'accumulation d'une série de décisions finit avec le temps par former une politique générale. A de rares intervalles le Gouvernement donne un grand coup de barre comme lorsqu'il a décidé d'adopter, en 1972, la "Troisième option" relativement à ses relations avec les Etats-Unis. Une analyse de quelque 200 décisions prises dernièrement par le Cabinet au chapitre des relations extérieures a révélé

qu'environ 90% d'entre elles répondaient à un besoin opérationnel immédiat, soit au pays, soit à l'étranger, qui a appelé une décision politique modifiant nos rapports avec le monde extérieur. Environ 10% seulement représentaient des tentatives réfléchies pour examiner un secteur des relations extérieures du Canada et formuler une politique à son égard.

Toutefois, la demande pour un processus d'élaboration mieux structuré, planifié et réfléchi, est très forte. Les ministres veulent qu'on leur expose explicitement de grandes options politiques de façon à ce qu'ils sachent dans quel contexte s'inscrivent les nombreuses décisions opérationnelles qu'ils doivent prendre. Le Parlement et le grand public veulent connaître, - et c'est leur droit -, la politique sur laquelle le Gouvernement fonde ses décisions. Les fonctionnaires de nombreux ministères et organismes gouvernementaux ont besoin de connaître le cadre politique des relations extérieures du Canada dans lequel doivent s'insérer leurs programmes particuliers. Au ministère des Affaires extérieures, les employés de chaque service doivent bien comprendre les objectifs politiques globaux auxquels leur travail contribue.

Abstraction faite de l'idée hérétique voulant qu'une politique étrangère soit, par essence, tellement inarticulée qu'elle ne pourra jamais adhérer proprement à un cadre structuré, il est évident que le ministère des Affaires extérieures doit aider le Gouvernement à définir un tel cadre. Les opinions varient quant à savoir pourquoi ce dernier n'a pas remporté plus de succès à cet égard. On allègue parfois qu'en politique étrangère, les décisions fondamentales ne sont prises que sous la pression des circonstances. Les tenants de cette opinion citent en exemple la politique de 1972 sur les relations avec les Etats-Unis. Malgré une accumulation de faits suggérant qu'il fallait repenser nos relations avec nos voisins, il a fallu les mesures nixonniennes d'août 1971 sur la balance des paiements pour que nous admettions que les choses avaient changé et que nous nous mettions finalement d'accord pour entreprendre une révision à fond. Le Gouvernement a alors donné aux Affaires extérieures le mandat et l'autorisation de revoir la politique du Canada, révision qui a abouti à l'adoption de la "Troisième option". Si selon certains, le MAE ne prend d'initiatives que lorsqu'il ne peut faire autrement, d'autres fonctionnaires avancent en sa faveur le "lien contractuel" avec la Communauté européenne, objectif politique mis de l'avant par le Ministère et qui a exigé certaines démarches à Ottawa avant d'être adopté.

Il ne fait aucun doute qu'une politique étrangère sera toujours en bonne partie fonction d'événements extérieurs imprévus ou moins aisément prévisibles que la conjoncture nationale. Par ailleurs, elle est également tissée d'une importante part d'initiatives prises au pays: "Le prolongement à l'étranger des intérêts nationaux", pour reprendre l'expression du Livre blanc de 1970.

C. Les éléments intérieurs d'une politique étrangère

De plus en plus, des organismes autres que le ministère des Affaires extérieures prennent des mesures qui ont des conséquences sur les relations extérieures du Canada. Voilà le problème principal auquel se heurte le MAE lorsque vient pour lui le moment d'aider le Gouvernement à élaborer une politique étrangère cohérente. Faisons abstraction, pour le moment, des initiatives prises par le secteur privé et les gouvernements provinciaux, l'étude des décisions du Cabinet en matière de relations extérieures révèle que seules 15 à 20% d'entre elles faisaient suite à des propositions émanant du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures ou de son ministère. La plupart portaient sur le vaste domaine économique, notamment les échanges, les questions monétaires, l'énergie, l'agriculture et les transports. Un assez grand nombre d'autres touchaient l'immigration, la défense, la fiscalité, le crime et la culture et étaient directement liées aux relations internationales. On en arrive inévitablement à la conclusion que les promoteurs d'une activité qui influe sur les affaires internes du pays sont également, et de loin, ceux qui ont le plus de poids sur les décisions dans le domaine des relations internationales.

Le rôle de stratégie politique des Affaires extérieures doit se fonder sur cette réalité. Le Ministère devrait au moins connaître la genèse de tout événement politique national qui influencera les relations extérieures du Canada s'il veut assumer le rôle qui lui est dévolu dans les "sept principes" (coordination relativement aux aspects et applications externes de la politique nationale). * Il serait normal qu'il apporte fréquemment une importante contribution à l'étape de la formulation d'une politique, mais au pays, les sources d'élaboration de politiques sont maintenant tellement diverses que le Ministère est engagé dans une course sans fin, parfois forcenée, rien que pour se tenir au courant, notamment des initiatives prises dans le domaine économique. Il arrive parfois qu'il ne soit informé d'une importante initiative politique qu'au stade de la présentation au Cabinet. Même si l'on a manifestement réussi à sensibiliser certains autres organismes gouvernementaux à la nécessité de consulter dès le début les Affaires extérieures, le problème se perpétue indéfiniment et en ce qui concerne les relations avec les Etats-Unis, il est évident que la tendance à penser qu'une décision sectorielle ne relève pas du domaine de la politique étrangère persiste.

Le mandat de nombre de ministères et organismes canadiens gouvernementaux fait expressément état des aspects internationaux de leur sphère particulière d'activité. On peut naturellement s'attendre à des problèmes lorsqu'il faut concilier ces fonctions avec la responsabilité politique des Affaires extérieures, surtout dans le cas de nouveaux organismes gouvernementaux ou d'organismes bénéficiant de programmes substantiellement élargis. Le département d'Etat chargé des Sciences et de la Technologie (DEST) et le département d'Etat chargé des Affaires urbaines

* Voir la partie 1 "Que disent les textes de référence?" p. 15

(DEAU) sont des exemples récents où ce processus d'ajustement mutuel avec les Affaires extérieures a nécessité un certain temps. Quant au ministère des Communications, un éventail croissant de ses responsabilités et intérêts entre dans le champ des relations extérieures. On ne peut dissocier le contenu strictement technique de ses programmes, qui ne revêt qu'un intérêt mineur pour les Affaires extérieures, des incidences politiques, économiques et sociales qui intéressent par contre le Ministère au premier chef car de par leur interaction avec d'autres intérêts nationaux, elles influenceront sur les objectifs politiques extérieurs du Canada.

S'il est extrêmement difficile de déterminer si une question politique est avant tout technique, et partant si elle exige peu ou pas de participation des Affaires extérieures à l'étape de la formulation, cela s'avère encore plus compliqué dans le domaine important de la politique économique. Les Affaires extérieures ont depuis longtemps établi des relations de travail avec des ministères aussi importants à cet égard que les Finances et l'Industrie et Commerce et participent habituellement aux premières étapes de l'élaboration d'une politique. Dans ces circonstances, les limites imposées au rôle de stratège politique des Affaires extérieures ne tiennent pas tant à sa définition qu'à la compétence et au nombre de son personnel. A ce niveau, les liens des Affaires extérieures avec des ministères comme l'Energie, les Mines et les Ressources, l'Agriculture et l'Environnement qui, de plus en plus, inaugurent des politiques ayant une importante incidence sur les relations avec l'étranger, varient et dépendent autant des relations personnelles qu'entretiennent leurs fonctionnaires respectifs que des définitions établies et reconnues de son rôle.

On ne peut manquer de mentionner tout spécialement l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Cette agence a été créée dans le but de réaliser et d'administrer dans les pays en voie de développement des programmes d'aide qui font partie intégrante de la politique étrangère du Canada, à la différence des programmes de ministères et d'organismes nationaux qui ont une dimension internationale. Il faut sans cesse essayer de concilier le fait inévitable que les fonctionnaires de l'ACDI insistent pour mettre de l'avant des politiques d'une part, et, d'autre part, la détermination des représentants des Affaires extérieures à conserver la haute main sur un secteur de la politique étrangère englobant les relations avec les deux tiers du monde. Le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, auquel les deux organismes rendent compte, doit parfois avoir l'impression qu'il conduit un équipage aux chevaux mal assortis.

Traditionnellement, les Affaires extérieures ont eu fort peu à intervenir au chapitre de l'élaboration de la politique nationale de plusieurs ministères intéressés par le domaine social et culturel tels que le Travail, la Santé nationale et le Bien-être social et le Secrétariat d'Etat. Il est cependant probable qu'il soit appelé à s'y intéresser de plus près, ce secteur de la politique nationale prenant une dimension internationale de plus en plus importante.

Les contributions que les Affaires extérieures peuvent ou devraient apporter à la formulation de politiques préconisées par des ministères à vocation nationale varient quelque peu suivant la nature de la politique en cause, mais on peut les résumer comme suit:

- a) Renseignements sur l'actualité internationale et interprétation des événements ayant trait à la politique à l'étude. A propos de questions techniques et scientifiques et des aspects extrêmement spécialisés de la politique sociale et économique, le ministère des Affaires extérieures n'aura peut-être pas tellement de renseignements à communiquer, mais il devrait pouvoir en fournir une bonne quantité sur d'importants événements et tendances se dessinant à l'étranger et pouvant modifier les politiques canadiennes.
- b) Connaissance des rapports et des interactions avec d'autres politiques canadiennes. Il incombe tout particulièrement aux Affaires extérieures de connaître l'interaction à l'étranger des politiques canadiennes, que ce soit au niveau de la planète, d'un pays ou d'une organisation internationale en particulier, et de donner des conseils à cet égard. Lorsqu'une politique à l'étude exige la conciliation de divers intérêts nationaux, il peut souvent se révéler approprié que les Affaires extérieures président le comité ou le groupe de travail intéressé.
- c) Conseils sur les stratégies, le facteur temps et les instruments. Lorsqu'il faut promouvoir à l'étranger une politique conçue au pays, les Affaires extérieures ont un important rôle à jouer: conseiller sur la façon d'obtenir l'approbation ou l'accord d'autres gouvernements, la présentation de la politique à des organisations internationales, le moment et la manière de l'annoncer, l'emploi d'instruments nouveaux ou déjà existants pour la promouvoir, etc. Bien que la quasi-totalité de ces aspects relève de l'application de la politique en question, il convient de les envisager dès l'étape de la formulation; rares sont les politiques nationales ayant des incidences internationales qui ne bénéficieraient pas au début de ce genre de point de vue des Affaires extérieures.

D. Les influences étrangères sur la politique nationale

Comme nous l'avons déjà mentionné, le ministère des Affaires extérieures a comme fonction très importante, entre autres, de recueillir et d'analyser des renseignements relatifs aux événements mondiaux qui ont des répercussions sur les politiques canadiennes et d'amener cette connaissance à infléchir le processus de formulation des politiques au Canada. Lorsqu'il s'agit d'événements aussi éclatants qu'un embargo sur le pétrole, il est relativement aisé de voir le lien direct entre les événements nationaux et internationaux et de déterminer quelle contribution les

Affaires extérieures devraient apporter à la conception d'une politique nationale. Lorsque à l'étranger les événements sont diffus et leur effet sur le Canada subtil et graduel, il peut devenir plus difficile pour le Ministère, même s'il a évalué correctement la situation, d'attirer l'attention des organismes nationaux et d'accélérer la révision de la politique canadienne qui s'impose. Cela se vérifie particulièrement lorsque les événements étrangers sont fâcheux. Comme ces derniers se répercutent de plus en plus souvent et profondément sur la scène nationale, les Affaires extérieures est davantage appelé à agir comme catalyseur lorsque des changements de politiques surviennent dans des domaines considérés jusque là comme interne. A l'heure actuelle, le Ministère n'est pas bien armé pour faire valoir son point de vue sur des questions d'intérêt national, mais il devrait cependant se poser davantage comme promoteur d'une révision des politiques internes et non simplement comme pourvoyeur de rapports sur l'actualité étrangère.

D'ailleurs, un tel rôle n'est pas étranger au MAE. Il y a quelques années, ses agents ont activement encouragé l'élimination d'éléments de discrimination raciale de la politique d'immigration alors en vigueur au Canada. Plus récemment, le Ministère a participé activement aux discussions menées avec les gouvernements provinciaux dans le but de permettre au Canada d'adhérer aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Enfin, l'un de nos plus récents domaines d'intervention est celui du "nouvel ordre économique international"; à ce chapitre, les Affaires extérieures ont pu faire comprendre aux autres ministères la nécessité d'être attentifs aux revendications des pays en voie de développement.

Le nouvel ordre économique témoigne du phénomène de planétisation des questions internationales, lequel accroît la responsabilité de leadership des Affaires extérieures en matière d'élaboration de politiques. Le droit de la mer en est un autre exemple. Ces questions font suite à une évolution mondiale et, contrairement aux questions traditionnelles de politique étrangère, comme le maintien de la paix et le règlement des conflits à l'échelle internationale et les relations avec des pays déterminés, elles se répercutent sur de nombreux secteurs de la politique nationale confiés à d'autres ministères et organismes.

E. L'exercice du leadership dans la formulation d'une politique

Dans le cas des Affaires extérieures, il n'est pas facile d'appliquer le concept de "ministère leader" dans le contexte de la formulation d'une politique si l'on veut dépasser le truisme selon lequel son rôle est justement de conduire la politique étrangère. Comme nous l'avons vu, les origines d'une politique étrangère sont nombreuses et variées, une bonne partie tenant à des initiatives de ministères à vocation interne et une autre à des réactions aux événements du monde extérieur sur lesquels le gouvernement canadien a peu ou pas d'emprise, mais qu'il peut quand même influencer.

On attend du ministère des Affaires extérieures qu'il exerce son leadership en mettant au point pour la politique étrangère un vaste cadre qui tienne compte de la situation nationale, des objectifs à court et à long terme de la population canadienne et de la mosaïque internationale, dont le Canada fait partie intégrante. Un tel cadre doit faire l'objet d'une étude et d'une révision constantes. La Révision de la politique étrangère de 1969/1970 a été entreprise par un gouvernement qui, de toute évidence, pensait qu'elle avait besoin d'une mise à jour. Même si parmi ses membres certains avaient quelque idée de la politique nécessaire, ils confièrent principalement aux Affaires extérieures le soin de mener à bien cette tâche. Le quatrième des sept principes du CIRE adoptés par le Gouvernement en 1972 stipule que le Ministère doit passer sans cesse en revue la politique étrangère. Il serait possible qu'un autre organisme, rattaché peut-être au Bureau du Conseil privé, procède à une révision de fond. Certains pays ont opté pour cette solution et il est tentant de suivre leur exemple à une époque où la politique étrangère touche presque tous les secteurs de la politique nationale. Des difficultés surgissent: il se peut notamment que des décisionnaires, tout à leurs théories, oublient certaines des réalités terre à terre auxquelles on se heurte dans l'application des politiques.

Dans le contexte d'un vaste cadre de politique étrangère, il y a place pour l'établissement de politiques et d'objectifs nationaux qui touchent la scène internationale. Deux genres d'objectifs sont requis. Dans un monde d'Etats-nations, il faut définir les objectifs des politiques du Canada envers des pays ou des groupes de pays. Il est également nécessaire de cerner des objectifs internationaux pour divers secteurs de la politique nationale, soit ceux de la défense, de l'immigration, de l'économie et de l'énergie. Il convient en outre d'établir des objectifs au sein d'organisations internationales, objectifs qui, à de rares exceptions comme c'est le cas aux Nations Unies, combinent les aspects fonctionnel et régional.

Cette responsabilité qui incombe aux Affaires extérieures de faire preuve de leadership au niveau de l'élaboration de politiques à l'égard des pays étrangers et de l'établissement d'objectifs nationaux semble être acceptée en principe. Les récents efforts que le Ministère a déployés de façon plus systématique pour atteindre ce but ont reçu un accueil favorable, dans la mesure où il y a consultation sans réserve avec les autres ministères intéressés. La situation n'est pas aussi claire en ce qui concerne le rôle des Affaires extérieures dans l'établissement d'objectifs ayant pour but le prolongement à l'étranger de politiques fonctionnelles. Dans certains cas, des ministères ou organismes gouvernementaux qui détiennent un leadership en matière de définition de politiques et d'objectifs dans certains secteurs de la politique nationale acceptent de mauvais gré que les Affaires extérieures participent dès le début au processus d'élaboration.

Il n'est dorénavant plus réaliste, s'il le fut jamais, de croire que les politiques monétaire, commerciale, industrielle, énergétique,

agricole, des ressources, etc. puissent être élaborées séparément par les ministères à vocation interne, puis conciliées, au niveau du Cabinet, avec la politique dite "étrangère". Lorsque la nécessité de formuler des politiques fait suite à des événements nationaux mais empiète sur le domaine international, le ministère concerné doit s'assurer que les Affaires extérieures participent au processus dès les premières étapes. Lorsque cette nécessité prend naissance sous la poussée d'événements extérieurs, le MAE doit prendre la direction des opérations, s'assurer que tous les organismes nationaux intéressés sont adéquatement informés et ont l'occasion d'apporter leur contribution, et voir à ce qu'on présente aux ministres des recommandations ou des propositions qui tiennent compte du vaste éventail des intérêts nationaux. La politique canadienne en matière de droit de la mer offre l'exemple d'un cas où ce besoin trouve son origine dans des faits tant nationaux qu'étrangers et où l'on considère généralement approprié que les Affaires extérieures jouent un rôle de chef de file.

Les "textes de référence" ne disent pas que le ministère des Affaires extérieures détient un pouvoir dirigeant qui justifie l'exercice d'un leadership en matière de politique étrangère. On peut se demander qui, dans le système politique canadien, à part le Premier ministre, est en mesure d'exercer un tel pouvoir, qui engloberait pratiquement toutes les activités du gouvernement. Les instruments de son leadership, le Ministère doit les trouver dans la connaissance, l'intelligence des faits et la persuasion plutôt que dans le droit sacré. Par ailleurs, cela ne signifie pas qu'il faille abandonner l'exercice d'un leadership ou rechercher un consensus à tout prix. Cette quête par ailleurs fort louable d'un consensus a parfois amené les fonctionnaires canadiens à proposer au gouvernement une politique qui représentait le plus bas dénominateur commun auquel ils étaient arrivés. Il arrive que nul compromis, si grand soit-il, entre les différents points de vue des fonctionnaires sur l'intérêt national n'engendre de politique satisfaisante; c'est alors que les Affaires extérieures, en tant que leader, doivent clairement faire état des noeuds gordiens que doit trancher le Cabinet.

F. La coordination des politiques

Jusqu'à maintenant, nous n'avons pas utilisé le terme "coordination". Et pourtant, comme l'a fait remarquer un politicologue américain, la quête de la coordination est au XX^e siècle ce qu'est au Moyen Age la recherche de la pierre philosophale. Une réussite équivaldrait à la découverte de la panacée pour tous les maux du gouvernement. La plupart des mécanismes du CIRE mis au point au cours des six dernières années ont apparemment été conçus dans le but de faciliter une planification coordonnée des politiques et les "sept principes" furent énoncés en tant que principes de la coordination des politiques. Dans la pratique, le CIRE est loin d'être devenu un tel instrument de coordination. Ce rôle continue d'être assumé par divers ministères et organismes gouvernementaux, par le biais d'un réseau de voies non officielles et des comités interministériels et, finalement, par le Cabinet. Comme nous le verrons plus loin, un mécanisme de consultation responsable de la gestion des activités à l'étranger a été

élaboré au sein du CIRE et les "sept principes" semblent porter avant tout sur la consultation.

De nombreux fonctionnaires des Affaires extérieures et d'autres ministères considèrent la coordination des politiques comme une tâche primordiale du Ministère, mais certains ont laissé entendre qu'on avait exagéré. S'il va de soi qu'un fort degré de cohérence et de logique est désirable en matière de relations extérieures et qu'il peut être très dangereux d'en sous-estimer la nécessité, accorder trop d'importance à l'obtention d'une unité peut tuer dans l'oeuf créativité et initiative. Cela peut également conduire à se préoccuper de la forme au détriment de l'essence de la politique.

Comme nous l'avons dit précédemment, les Affaires extérieures sont chargées d'élaborer un vaste cadre pour la politique étrangère et de déterminer les intérêts et objectifs nationaux ainsi que leur interrelation vis-à-vis le monde extérieur. Il leur incombe également de prendre l'initiative au chapitre de la fixation d'objectifs pour des secteurs des relations extérieures du Canada - par pays, région, organisation ou fonction internationale. La plus grande contribution possible du Ministère à la mise au point d'une optique canadienne coordonnée à l'égard du monde extérieur consiste probablement à faire en sorte que le cadre conceptuel et les objectifs à moyen et long terme de la politique étrangère, ainsi que les politiques sectorielles, tiennent compte de tous les intérêts canadiens. Au stade de l'application des politiques, il lui faut aussi assumer un autre rôle de coordination, à savoir s'assurer que les responsables de la réalisation des programmes ayant trait aux relations extérieures du Canada connaissent les politiques et objectifs convenus et en tiennent compte. Cette tâche s'énonce comme il suit dans le troisième des sept principes du CIRE; "assurer la coordination en ce qui concerne les aspects et applications extérieurs de la politique nationale".

G. Recherche et analyse

La connaissance des faits étant le fondement de toute élaboration de politiques, le ministère des Affaires extérieures doit avoir accès à quantité d'informations sur l'actualité étrangère et les événements canadiens ayant une dimension internationale. S'il veut assumer son rôle de concepteur politique avec efficacité, il doit également avoir la possibilité de modeler l'information aux fins de ses politiques par le biais de la recherche, de l'analyse et de l'évaluation. Il ne semble pas se poser de graves problèmes quant à l'accès à l'information. Les sources gouvernementales et publiques fournissent des renseignements en abondance et le problème principal consiste à choisir les éléments importants et pertinents et à les classer de façon utile. De nombreux employés du Ministère voient en l'absence d'une équipe permanente d'analystes-rechercheurs compétents une lacune importante.

On attend des diverses directions du Ministère chargées de secteurs géographiques et fonctionnels particuliers qu'elles effectuent

certaines recherches et analyses dans leur champ de responsabilité. Etant dépourvues de personnel affecté à la recherche, elles s'adonnent à ce travail dans la mesure où leurs agents ont la compétence et le temps de le faire. Elles peuvent avoir recours aux services de chercheurs à contrat, et elles le font, mais cela présente de sérieux défauts dans le cas d'analyses à vocation politique. Les directions tant fonctionnelles que géographiques ont eu tendance à se préoccuper de plus en plus des besoins opérationnels immédiats ou des décisions politiques à court terme, étant donné le volume des échanges du Canada avec le reste du monde. Il est remarquable, dans ces conditions, que certaines d'entre elles arrivent à l'occasion à produire d'importants documents, fruit de recherches et d'analyses substantielles.

En 1969, on a formé un groupe d'analyse politique spécialement chargé d'étudier d'importants problèmes à long terme de politiques. Il a accompli une bonne somme de travail en ce qui concerne la partie "revue" du rôle de stratégie politique du Ministère, la détermination des objectifs de politique étrangère et l'établissement des priorités. Il a coordonné et stimulé la recherche effectuée au ministère ou à contrat, produit des documents de politiques sur des sujets qui débordent la compétence d'autres services ministériels et obtenu la collaboration de certains professeurs intéressés à l'analyse et à la planification d'une politique étrangère. Le PAG a contribué quelque peu à trouver les agents de planification et à former l'unité de recherche dont on avait besoin.

Le Bureau de liaison (Sécurité et renseignements) du Ministère remplit certaines fonctions liées à la recherche et à l'analyse, notamment en ce qui concerne l'utilisation de documents provenant de sources de renseignements auxquelles il a accès. Le rôle clé que les Affaires extérieures doivent jouer pour s'assurer que ce genre de documents est analysé et évalué, de concert avec d'autres renseignements, dans l'intérêt du Gouvernement dans son ensemble, a été reconnu lorsque le chef de ce Bureau a été nommé président du Comité consultatif de renseignements. Dans la pratique, le Bureau considère que son personnel ne peut guère faire plus que répondre aux demandes les plus urgentes d'analyse ou d'évaluation de renseignements sur des situations internationales ayant des répercussions sur les politiques canadiennes, demandes formulées par d'autres services du Ministère ou du Gouvernement.

Le Bureau des recherches spéciales qui, pour des raisons d'ordre administratif, est situé au ministère des Affaires extérieures, effectue des recherches et des analyses pour divers organismes gouvernementaux, principalement sur des questions d'économie internationale. Le SRB fait du bon travail dans la limite de ses attributions, mais ce n'est pas un organe à vocation politique; il s'occupe principalement de passer au crible, de compiler et d'analyser tous les renseignements disponibles sur des questions internationales particulières qui intéressent les ministères clients. A titre de client parmi d'autres, les Affaires extérieures ne peuvent adresser au SRB toutes les demandes qu'elles voudraient.

V. DE LA GESTION

A. La gestion des opérations extérieures du Gouvernement

La gestion des opérations extérieures du Gouvernement est un sujet de préoccupation évident depuis quelques années à Ottawa, mais "gestion" est un terme aux acceptions diverses et l'unanimité est loin d'être faite sur ce qu'il peut vouloir dire par rapport au rôle du ministère des Affaires extérieures. Pour certains, "gérer" les relations du Canada avec les pays étrangers, c'est veiller à ce que toutes les activités relevant du domaine s'inscrivent dans une stratégie générale. Pour d'autres, le terme s'applique mieux à des systèmes administratifs qu'à la grande stratégie. Une définition exhaustive de la gestion des opérations extérieures devrait probablement inclure l'instruction du Gouvernement sur les politiques, les objectifs et les tactiques des affaires extérieures, l'élaboration de programmes visant à réaliser les objectifs gouvernementaux et l'utilisation des ressources nécessaires pour les mener à bien selon une échelle de priorité convenue. Ces diverses fonctions se trouvent partagées au sein du Gouvernement canadien. Le ministère des Affaires extérieures joue un rôle majeur dans l'élaboration de la politique étrangère, mais il est entravé par d'importantes restrictions et contraintes dont il a déjà été question. Strictement sur le plan de la gestion, le plus curieux est qu'aucun ministère n'administre à lui seul l'ensemble des ressources affectées aux opérations étrangères et que divers organismes gouvernementaux sont investis d'une autorité législative et ministérielle pour mettre en oeuvre une bonne partie de ces opérations. Outre les Affaires extérieures, les exemples les plus patents sont les ministères de l'Industrie et du Commerce et de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, qui administrent des secteurs distincts du service extérieur et conduisent de vastes opérations à l'étranger, et l'Agence canadienne de développement international, qui débourse environ 1 milliard de dollars en programmes d'aide et de développement à l'étranger.

En 1969, le groupe de travail dirigé par Sydney Pierce, chargé "d'étudier toutes les opérations du Gouvernement fédéral à l'étranger en vue d'une intégration maximale compatible avec la réalisation efficace des objectifs du Gouvernement et l'allocation optimale de ses ressources", a recommandé l'intégration du service extérieur et l'instauration d'un système global dont les rênes devraient être confiées à "l'organisme qui relève du ministre chargé des affaires étrangères du Canada et responsable des opérations étrangères par ses attributions". Dans ses décisions subséquentes sur la conduite des relations extérieures dans les années 70, le Gouvernement s'est gardé de revêtir le ministère des Affaires extérieures de l'autorité exclusive sur la gestion de toutes les opérations étrangères et a passé outre à la recommandation du groupe de travail visant à unifier le service extérieur.

Entre 1970 et 1973, on en est arrivé à une gestion collective d'un système partiellement intégré des opérations étrangères, par l'intermédiaire du Comité interministériel des relations extérieures (CIRE), présidé par le sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures. Cette formule a peut-être mis un terme ou un frein à la fragmentation des opérations étrangères, mais elle n'a pourtant pas abouti à l'instauration d'un système de gestion global.

Les opinions diffèrent quant aux motifs de cet échec. Beaucoup de hauts fonctionnaires, particulièrement aux Affaires extérieures, situent au coeur du problème le fait qu'on n'ait pas voulu accorder à leur ministère une autorité directoriale absolue en la matière. D'autres croient que le ministère des Affaires extérieures aurait pu s'assurer une emprise plus solide sur le CIRE, malgré tous ses défauts, et en faire un instrument de gestion efficace sous sa propre direction. Les principaux autres ministères qui participent au service extérieur ont fait savoir clairement qu'ils refusent d'être assujettis à l'autorité suprême des Affaires extérieures dans la gestion des programmes précis pour lesquels le Gouvernement les a mandatés.

B. La gestion à Ottawa

On peut à juste titre décrire le CIRE comme un mécanisme de consultation ou de coordination plutôt que de gestion. Formé de sept sous-ministres le Comité lui-même ne se réunit qu'en de rares occasions. Le Secrétariat du CIRE, après avoir passé plusieurs années à mettre l'affaire en marche et surtout à mettre au point le système de programmation par pays, ne semble même plus considéré comme un organe important par les principaux ministères qui opèrent à l'étranger. Le Comité de gestion du personnel, qui a lui aussi fait de l'excellent travail au cours de ses premières années d'existence en coordonnant les politiques de dotation en personnel des divers ministères du service extérieur, en normalisant les affectations diplomatiques et consulaires à l'étranger, en établissant des critères de sélection pour les chefs de mission, etc. semble marquer le pas. La principale activité du CIRE demeure la coordination annuelle de la programmation par pays.

Dans les ministères qui ont des intérêts et qui opèrent à l'étranger, on s'accorde à reconnaître une certaine utilité au système de programmation par pays, mais on se demande aussi sérieusement si les résultats obtenus justifient les sommes considérables de temps et d'énergie que l'on consacre à préparer les programmes nationaux dans les missions à l'étranger et à en faire la révision annuelle à l'administration centrale. Dans le système actuel, tous les ministères qui opèrent à l'étranger sont tenus de distribuer aux autres, par l'entremise du Secrétariat du CIRE, des documents d'orientation décrivant globalement et par pays leurs programmes et leurs objectifs pour les deux années qui suivent. Pour sa part, le ministère des Affaires extérieures prépare des documents sur les politiques et les objectifs définis pour chacune des régions géographiques, ainsi que sur les affaires publiques et les programmes consulaires qui relèvent plus particulièrement de sa compétence. Ces documents d'orientation, de même que les programmes nationaux élaborés dans les missions à l'étranger, font l'objet d'examen au cours d'une série de réunions présidées par des hauts fonctionnaires des Affaires extérieures. Enfin, le Ministère rédige une série de rapports régionaux et un exposé général destinés à orienter les missions à l'étranger et les divers ministères qui y opèrent. A tout le moins, cette façon de procéder permet d'informer tous les intéressés des activités, projets et objectifs de chaque ministère à l'égard de chaque pays étranger. Ce processus est à la base de la gestion collective.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a insisté pour que toute proposition d'allocation de ressources supplémentaires aux opérations étrangères

soit étudiée lors de la révision de la programmation par pays. Certains estiment que cette décision vient renforcer la position du ministère des Affaires extérieures, qui préside les réunions et compile les exposés généraux. Par contre, la révision de la programmation par pays porte de ce fait davantage sur l'allocation des ressources, en premier lieu la main d'oeuvre, que sur l'examen des politiques, des programmes et des objectifs. Certains des présidents régionaux les plus adroits et les mieux informés du Ministère sont parvenus à faire de la révision de la programmation par pays un véritable exercice de gestion. D'autres ont tout simplement présidé des séances de marchandage entre représentants de ministères souverains. Cette année, une directive du Gouvernement visant à réduire les établissements du Canada à l'étranger a carrément entraîné le débat sur le problème épineux des ressources humaines.

L'un des principaux problèmes que pose le système de programmation par pays est d'établir un ordre de priorité pour l'allocation de ressources à l'achèvement des objectifs qui n'ont rien de commun entre eux. Si on peut convenir que dans un pays donné, l'aide au développement est plus importante que les services d'immigration et doit, par conséquent, bénéficier de plus d'années-hommes, il est encore impossible de déterminer de façon globale s'il est prioritaire d'envoyer un nouvel agent d'immigration à Hong Kong ou un nouvel agent de l'ACDI à Nairobi. Les ministères acceptent mal - et c'est compréhensible - que l'on minimise, en apparence du moins, l'importance de leurs opérations, globalement ou par rapport à d'autres programmes en cours dans la région ou un pays donnés. Ici même au Ministère, les directions sont souvent partiales lorsqu'il s'agit des pays ou des fonctions dont elles ont la charge. Pourtant, afin d'éviter, d'une part, une concurrence pour s'emparer des ressources disponibles et, d'autre part, des allocations arbitraires, la logique du système actuel exige que les opérations extérieures du Canada correspondent à des objectifs définis et que ceux-ci soient classés selon une échelle de priorité convenue.

S'il en est ainsi, le rôle du ministère des Affaires extérieures sur le plan des politiques rejoint ici son rôle dans la gestion des opérations gouvernementales à l'étranger. Dans la mesure où il réussit, avec la bénédiction du Cabinet, à définir des politiques et des objectifs nationaux dans le contexte international, le Ministère dispose déjà d'un atout pour gérer les opérations extérieures en général. Si en outre, il parvenait à assurer la réalisation de l'étape suivante, soit réunir un consensus quant aux priorités à établir parmi les objectifs de la politique étrangère, l'allocation des ressources aux opérations extérieures pourrait être gérée beaucoup mieux qu'elle ne l'a été jusqu'ici, même si la fixation et la comparaison des objectifs selon les pays et les organisations internationales continuent de poser certains problèmes.

On prévoyait au départ que la définition d'objectifs nationaux allait constituer un élément clé du système de programmation par pays, mais les tentatives en ce sens n'ont guère connu de succès. Nombreux sont ceux qui pensent que beaucoup d'objectifs de la politique étrangère ne se prêtent tout

simplement pas à la programmation par pays. De par leur nature, les objectifs politiques sont difficiles à exprimer en termes concrets ou quantifiables. Déterminer le niveau des ressources nécessaires à la poursuite d'objectifs irréductibles à des termes finis devient alors un exercice de jugement subjectif des priorités. Il faut aussi noter qu'au gré des événements qui surviennent à l'étranger ou au Canada, la nature des objectifs canadiens, et partant leur importance relative, change parfois rapidement et de façon tout à fait inattendue. Quoi qu'il en soit, le Ministère a redoublé d'efforts au cours des deux dernières années pour définir avec plus de précision les objectifs et les priorités de la politique étrangère du Canada tant globalement qu'au niveau des divers pays et organisations internationales. La méthode adoptée jusqu'ici a été surtout de rechercher le consensus des ministères qui participent au CIRE, mais il serait souhaitable d'obtenir l'approbation du Cabinet à intervalles réguliers.

Même en l'absence du système de programmation par pays, le ministère des Affaires extérieures serait normalement censé "gérer" les relations du Canada avec les pays étrangers et les organisations internationales. La raison d'être d'un ministère des Affaires étrangères est d'entretenir des relations avec d'autres pays, de façon rationnelle et dans un but déterminé; c'est sans doute ce que Louis XIV avait à l'esprit lorsqu'il a fondé le premier ministère moderne du genre, même si le mot "gestion" n'avait peut-être pas à cette époque toute l'étendue sémantique qu'on lui connaît aujourd'hui.

C. La gestion des missions à l'étranger

La notion de gestion collective, plutôt qu'unifiée ou intégrée, des opérations extérieures du Gouvernement semble s'appliquer aussi bien aux missions à l'étranger qu'à Ottawa. Certaines démarches ont été faites ces dernières années pour mieux circonscrire les attributions des chefs de mission; un rapport du CIRE, approuvé par le Gouvernement en 1973, recommandait que "l'autorité du chef de mission sous la direction du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, pour représenter le Gouvernement en général et pour rendre compte devant chacun des ministres chargés de l'exécution de programmes dans son secteur d'accréditation soit reconnue et respectée par tous les intéressés". Bien que la plupart des chefs de mission reçoivent sans doute le gros de leurs instructions par le biais du Ministère et soient nommés par le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures sous réserve de l'approbation du Cabinet et de la nomination officielle du Gouverneur général, la recommandation du CIRE mentionnée ci-dessus ne dit pas qu'ils doivent relever du SEAE ou de son ministère en ce qui concerne la gestion.

Dans un tel système, c'est la force de caractère et les aptitudes personnelles du chef de mission qui déterminent si la mission sera gérée d'une main sûre et efficace. Celui-ci n'a pas tout à fait la haute main sur les ressources allouées à sa mission, puisque beaucoup d'employés y sont affectés d'Ottawa pour mener à bien un programme précis dont ils sont responsables devant un ministère donné et ne peuvent collaborer avec d'autres employés placés sous l'autorité du chef de mission qu'en marge de leurs principales

fonctions. Le chef de mission peut exercer une certaine influence sur l'importance relative accordée aux diverses activités en cours dans sa mission, mais les programmes d'aide, de promotion du commerce et d'immigration, par exemple, sont en grande partie conçus et élaborés à Ottawa. L'institution des "comités de gestion des missions", qui fait aujourd'hui partie intégrante du système du CIRE, a peut-être permis à des représentants de tous les ministères de se réunir et d'examiner collectivement leurs opérations sous la présidence du chef de mission, mais elle n'en indique que mieux les limites imposées à l'autorité de ce dernier.

Confiés à la responsabilité du ministère des Affaires extérieures depuis 1972, les services de soutien administratif constituent l'unique élément entièrement intégré des missions à l'étranger. Certes, cette mesure a rendu possible une utilisation plus rationnelle et plus économique du personnel de soutien administratif, des fournitures de bureau, des véhicules, des édifices, etc., mais elle n'en a pas pour autant simplifié ou facilité la tâche que représente la gestion des missions; combinée à d'autres facteurs, elle a même créé une demande sans précédent d'administrateurs expérimentés dans les missions. Bien des chefs de mission trouvent qu'ils sont de plus en plus appelés à faire office d'administrateurs plutôt que de représentants du Gouvernement. A peu près à la même époque où il a pris en charge l'ensemble des services de soutien à l'étranger, le ministère des Affaires extérieures a décidé d'intégrer la plupart de ses agents d'administration en place dans la catégorie générale du service extérieur et de maintenir des administrateurs professionnels uniquement dans quelques-unes des missions les plus importantes.

Deux principes sont intimement liés: les agents du service extérieur du Ministère doivent être aptes à remplir des fonctions administratives et même posséder de l'expérience, et les chefs de mission doivent être des gestionnaires des opérations du Gouvernement dans leur secteur de compétence. Les meilleurs ambassadeurs du Canada ont toujours été de bons gestionnaires, c'est-à-dire capables d'administrer les ressources mises à leur disposition pour poursuivre les objectifs du Canada tels qu'ils les percevaient; mais le chef de mission doit posséder un certain nombre d'autres qualités, notamment une connaissance et une compréhension étendues des objectifs et des intérêts nationaux du Canada, un goût pour les cultures et les langues étrangères et pour le jeu des affaires internationales, des aptitudes aux relations publiques, à la négociation, à l'analyse et à la synthèse, etc. Cependant, on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que tous les chefs de mission soient de bons gestionnaires du point de vue administratif, tout comme on ne peut s'attendre à trouver en eux toutes les qualités requises. Fait intéressant à noter, les services étrangers britannique et américain ont tous deux institutionnalisés, chacun à leur manière, un poste de gestion subordonné à celui de chef de mission: il s'agit du "chef de la Chancellerie" pour les Britanniques et du "sous-chef de mission" pour les Américains.

Au Comité de gestion du personnel du CIRE, on a essayé ces dernières années de convenir de critères pour la sélection des chefs de mission, tant en général que pour certaines missions en particulier. Les critères généraux

prévoient des aptitudes administratives. Toutefois, on doute dans le service extérieur que ces critères soient vraiment décisifs dans la sélection finale et on a de ce fait tendance à ne pas les prendre trop au sérieux. Sans vouloir invalider le principe de la sélection fondée sur des critères, il n'y a rien de surprenant à ce que, dans une carrière professionnelle, une certaine importance soit accordée à l'ancienneté, ou à ce que des ministères opérant à l'étranger, autres que les Affaires extérieures, exercent leur droit de fournir une partie de la représentation canadienne, ou encore à ce que le Gouvernement décide de temps à autre de nommer quelqu'un provenant d'un service autre que les ministères qui participent au CIRE. En fait, ce dernier cas est très rare: le tableau IV, qui donne les antécédents des chefs de missions diplomatiques et consulaires en décembre 1975, montre que seulement huit titulaires sur un total de 115 ne provenaient pas d'un des ministères qui servent à l'étranger.

D. La gestion des visites et des conférences

Dans le domaine de la gestion, une des fonctions attribuées sans équivoque au ministère des Affaires extérieures concerne la participation canadienne aux conférences internationales. Une récente directive du Gouvernement, qui en remplace une autre publiée en 1969 sur le même sujet, précise que c'est au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et à son Ministère qu'il appartient de coordonner la participation du Gouvernement à de telles conférences. Son objet est d'apporter des éclaircissements sur la façon de procéder en la matière et de laisser un peu moins au Cabinet et un peu plus au SEAE le soin d'accepter ou de refuser les propositions de participation à des conférences internationales en consultation avec les autres ministres directement intéressés.

En ce qui a trait aux visites officielles du Canada à l'étranger, par opposition à la participation aux conférences internationales, le rôle du Ministère n'a pas été défini clairement, même si dans les milieux gouvernementaux, on souhaite ardemment que ces voyages soient gérés ou coordonnés suivant des considérations d'économie et d'efficacité. S'il est vrai qu'il lui incombe d'avoir constamment une vue d'ensemble des relations du Canada avec les pays étrangers et les organisations internationales, alors le Ministère devrait être mis au courant de tous les voyages officiels de délégations, de ministres et de hauts fonctionnaires canadiens à l'étranger et avoir la possibilité de donner des avis sur le moment opportun et les buts de ces voyages par rapport à l'ensemble des objectifs du Canada. Il peut arriver que le Ministère n'ait qu'un rôle mineur à jouer, ou même pas de rôle du tout, par exemple lorsqu'il s'agit d'une délégation d'experts techniques maintenant des contacts établis de longue date avec des pays amis. Il peut par contre assumer un rôle actif, même dans les visites au niveau technique, lorsqu'il n'y a pas de contact établi avec le pays visité ou lorsque celui-ci exerce un contrôle serré des questions à l'étude ou les exploite à des fins politiques. Le Ministère peut ne pas être en mesure de déterminer pour un autre ministère la rentabilité des visites effectuées à l'étranger par des représentants de ce dernier. Par contre, en collaboration avec les chefs des missions du

Canada à l'étranger, il devrait être capable de situer une visite proposée par rapport à d'autres qui ont déjà eu lieu ou qui sont projetées, et de déterminer si, pour des raisons inconnues du ministère organisateur, elle risque de ne pas donner les résultats attendus.

Le ministère des Affaires extérieures est chargé notamment de faciliter les contacts personnels entre les ministres et hauts fonctionnaires canadiens et leurs homologues dans les pays étrangers ou les organisations internationales. Son rôle à cet égard devrait également être de veiller à ce que ces contacts contribuent le plus possible aux objectifs nationaux du Canada. Pour satisfaire aux exigences de la politique extérieure et aux critères d'efficacité, le Ministère devrait s'occuper, entre autres, de prendre les dispositions nécessaires pour les visites à l'étranger, en particulier celles qui s'effectuent à l'échelon supérieur et prévoient des entretiens sur la politique, de négocier des accords sur les échanges, de donner des avis sur le moment jugé opportun pour les visites, sur les caractéristiques particulières des pays visités et sur les autres objectifs que le Canada y poursuit, et enfin, de s'assurer qu'un rapport final soit distribué à tous les ministères intéressés. Cela présuppose que le Ministère soit informé à l'avance des visites officielles organisées par les autres ministères, surtout celles qui sont susceptibles de rejaillir sur plus d'un de nos intérêts à l'étranger, et que les ministres consultent le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures au sujet de leurs projets de voyage.

En ce qui concerne les visites officielles au Canada, une définition plus claire des fonctions du Ministère a été approuvée par le Premier ministre en mars 1974. Ces fonctions comprennent l'accueil et les préparatifs des visites de chefs d'Etat et de Gouvernement, de ministres des Affaires étrangères, d'autres ministres et personnalités lorsqu'ils sont invités au nom du Gouvernement par le Premier ministre et d'autres ministres, ou lorsque leur visite intéresse plus d'un ministère. Sont également inclus les chefs d'organisations internationales, à moins qu'ils n'aient été invités par d'autres ministères ou services. Le Secrétariat d'Etat s'occupe des visites de la Souveraine et des membres de la famille royale ainsi que des visites à Ottawa d'invités canadiens de marque. Les deux ministères collaborent avec d'autres organismes au sein du Comité interministériel d'accueil.

A la suite de cette clarification de son rôle en la matière, le Ministère a mis sur pied un service des visites et des conférences afin d'organiser de façon systématique et efficace les visites de hauts dignitaires. (Ce service est en outre chargé de coordonner les activités du Ministère au chapitre des conférences internationales et des visites à l'étranger de représentants du Gouvernement.) Malgré la mise en place de ce mécanisme administratif plus efficace, il se pose encore certaines difficultés fondamentales dans la façon de gérer, et non plus simplement de desservir, le flux des visites de dignitaires étrangers au Canada. Les tentatives répétées pour prévoir ou planifier ces visites, ou même pour en suivre le cours, connaissent peu de succès parce qu'elles se présentent de mille façons différentes et sont souvent entreprises ou annulées dans des délais trop courts.

Par ailleurs, certains hauts fonctionnaires à Ottawa et certains chefs de mission à l'étranger ont tendance à favoriser les visites de représentants des pays dont ils s'occupent; de même, il arrive que les membres de gouvernements de petits pays insistent tellement pour visiter le Canada qu'on est obligé de les inviter. Là encore, comme dans bien d'autres aspects du rôle du Ministère, un échange complet de renseignements avec d'autres organismes et ministères constitue un pré-requis indispensable.

Le ministère des Affaires extérieures semble n'avoir jamais clairement défini son rôle relativement aux conférences internationales tenues en territoire canadien. Une analyse des cas récents permet toutefois de proposer l'application des principes suivants:

- a) Toute proposition de convocation d'une grande assemblée inter-gouvernementale ou d'une conférence internationale au Canada est soumise à l'approbation du Cabinet par le SEAE avec le concours des autres ministres directement intéressés;
- b) Lorsque le sujet de la conférence relève clairement de la compétence d'un organisme ou d'un ministère particulier du Gouvernement canadien, l'organisme ou le ministère en question est responsable au premier chef de toutes les dispositions nécessaires. Le ministère des Affaires extérieures agit alors à titre consultatif (Réunion des ministres des Finances du Commonwealth, Conférence des Nations Unies sur le crime, Habitat).
- c) Lorsque le sujet de la conférence ressortit strictement au domaine des relations internationales, le ministère des Affaires extérieures est responsable au premier chef de toutes les dispositions à prendre et consulte les autres ministères au besoin (Conseil des ministres de l'OTAN).
- d) Lorsque la conférence porte sur un large éventail de questions intéressant divers ministères et organismes, le ministère des Affaires extérieures prend l'initiative de mettre sur pied un groupe de travail ou un secrétariat spécial pour diriger la conférence avec l'autorisation du Cabinet de faire appel à toutes les ressources du Gouvernement (Réunion des chefs de Gouvernement du Commonwealth).

VI. DES COMMUNICATIONS

A. Les communications avec d'autres gouvernements

La principale fonction assignée au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures en vertu de la Loi de 1909 qui créa le Ministère est "la conduite de toutes les communications officielles entre le Gouvernement du Canada et le gouvernement de tout autre pays au sujet des affaires extérieures du Canada". Si l'expression "communication officielle" désigne toute communication faite au nom du Gouvernement du Canada, alors il est manifeste que le SEAE et son Ministère n'ont pas à l'heure actuelle, loin s'en faut, le monopole de toutes les communications du genre. Les ministres et hauts fonctionnaires de nombreux ministères du Gouvernement du Canada se réunissent souvent et communiquent avec leurs homologues d'autres gouvernements sans avoir eu au préalable des directives précises du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures ou du MAE. La même chose vaut pour quantité de délégations canadiennes officielles voyageant dans le monde. Les délégations des pays étrangers et les représentants étrangers en poste au Canada entretiennent une vaste gamme de relations avec des fonctionnaires de tous les niveaux du Gouvernement du Canada et reçoivent vraisemblablement un bon nombre de communications qu'ils considèrent "officielles".

S'il est théoriquement souhaitable que le Canada s'exprime par la voix d'un seul intermédiaire lorsqu'il communique avec d'autres gouvernements sur tous les sujets importants, c'est utopie que d'espérer atteindre cet idéal. Les communications à l'échelle internationale sont trop faciles et fréquentes, et le Canada n'est pas le genre de nation qui peut espérer rivaliser avec des pays qui ont réalisé une certaine uniformité nationale par le biais d'une administration étatiste ou après des siècles de cohésion sociale. Mais à cause de cette multiplicité des contacts internationaux, il importe, aujourd'hui plus que jamais, que soient évitées les contradictions embarrassantes et parfois dangereuses que l'on relève dans les propos que nous tenons aux représentants étrangers. Nous avons noté, au cours de cette étude, un certain nombre de cas où des fonctionnaires des gouvernements fédéral ou provinciaux ont fait des déclarations interprétées par les gouvernements étrangers comme des engagements officiels, et qui ont eu par la suite des conséquences imprévues et malheureuses.

Pour atteindre une plus grande uniformité, il faut, entre autres, préciser les politiques nationales et les objectifs à court et à long terme du Canada quant aux autres pays et aux grandes questions internationales et déployer plus d'efforts pour s'assurer que ceux-ci sont connus et compris de tous les Canadiens susceptibles d'entretenir des relations avec des représentants étrangers. La grande responsabilité qui incombe à cet égard au ministère des Affaires extérieures fait partie de son rôle au chapitre de l'élaboration et de la diffusion des politiques nationales. De leur côté, les ministères et organismes du Gouvernement du Canada qui entretiennent des relations avec d'autres gouvernements doivent se tenir au fait du contexte de la politique étrangère dans lequel s'inscrit leur domaine d'activité particulier.

On peut exercer une certaine influence ou un certain contrôle sur la transmission de communications officielles à d'autres gouvernements au point d'origine, soit au Canada, ou au point d'arrivée, à l'étranger. Le MAE est chargé de la transmission de la grande majorité des messages destinés aux représentants canadiens établis dans d'autres pays sur son réseau de télécommunications. Une enquête sur l'origine des télégrammes parvenus aux missions canadiennes à l'étranger pendant un mois normal de 1973, 1974 et 1975 (voir le tableau I) révèle que moins du tiers d'entre eux provient des Affaires extérieures. En outre, la proportion des messages envoyés par les principaux usagers, soit le MAE et l'I&C, diminue graduellement tandis qu'augmente la proportion de ceux expédiés par d'autres organismes, notamment la Main-d'oeuvre et l'Immigration, l'ACDI, la GRC, la Défense nationale et le Cabinet du Premier ministre.

Ce trafic est constitué, en grande partie, de messages courants d'ordre administratif et fonctionnel qui ne sont pas destinés à d'autres gouvernements et que le ministère des Affaires extérieures a ni le pouvoir ni le devoir de contrôler. Par contre, si l'on veut atteindre un certain niveau d'uniformité, il est essentiel que le Ministère soit tenu au courant de tous les messages invitant un représentant canadien quelconque à l'étranger à prendre des mesures susceptibles d'avoir des répercussions considérables sur nos relations avec un autre pays ou sur la position du Canada au sein d'une organisation internationale. Nous avons rencontré un certain nombre de cas où d'autres ministères n'ont pas, par inadvertance surtout, consulté ou avisé le ministère des Affaires extérieures quant à des messages ayant de sérieuses incidences au niveau des politiques. D'autre part, nous avons aussi relevé des cas où des employés du Ministère ont retardé ou modifié des messages provenant d'ailleurs par pur caprice ou pédanterie, de l'avis de certains.

Le chef d'une mission canadienne à l'étranger est responsable devant le Gouvernement de toutes les activités de sa mission et devrait approuver toute communication que les membres de son personnel font parvenir au gouvernement ou à l'organisme international auprès duquel il est accrédité. Dans les missions les plus importantes, il peut être appelé à déléguer son autorité en cette matière, mais ce principe est très important si le Canada veut poursuivre efficacement et logiquement ses relations étrangères. La communication directe pratiquée par bon nombre de ministères au pays avec leurs représentants à l'étranger au sujet de leurs programmes doit se conformer à ce principe. En dépit des progrès réalisés au cours des dernières années au chapitre de l'intégration des activités du Gouvernement à l'étranger, il arrive que des directives en provenance de ministères à Ottawa soient parfois adressées à des sections ou à des agents d'une mission; il semble donc qu'on fasse peu de cas du droit du chef de mission de prendre connaissance de toutes les communications adressées à un membre de sa mission et de l'obligation qu'il a de le faire lorsqu'elles contiennent des directives susceptibles d'avoir des incidences sur plusieurs programmes d'activité ou de donner lieu à des échanges officiels avec le gouvernement local.

Voici quelques principes qu'il est bon d'appliquer dans les communications officielles avec d'autres gouvernements et des organisations internationales, selon certaines personnes interrogées au cours de notre étude; un certain nombre d'entre eux sont déjà mis en oeuvre mais de façon intermittente:

- a) Les communications adressées à un autre gouvernement ou à une organisation internationale qui font état des vues du Gouvernement du Canada, constituent un engagement de sa part ou touchent de façon concrète ses relations avec le gouvernement ou l'organisation concerné, devraient être lues et approuvées par le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures ou par le ministère des Affaires extérieures.
- b) Il appartient aux Affaires extérieures de veiller à ce que le contenu, la présentation et la date de diffusion des communications soient conformes aux objectifs à long et à court terme de la politique nationale du Canada et ne compromettent pas l'état actuel de nos relations avec le pays ou l'organisation en question.
- c) Le MAE ne doit pas faire parvenir de communications à d'autres gouvernements ou à des organisations internationales sur des sujets qui relèvent d'un autre ministère ou organisme du Gouvernement du Canada sans lui accorder la possibilité de fournir commentaires et conseils sur le contenu de ces communications et le meilleur moment de les faire.
- d) Le Ministère ne doit pas retarder ou modifier les communications rédigées par d'autres organismes du Gouvernement uniquement pour des raisons de style ou de présentation, et les chefs de mission devraient avoir le pouvoir de transmettre les communications aux gouvernements ou aux organisations intéressées sous la forme qu'ils jugent appropriée.
- e) A l'exception des Affaires extérieures, les ministères et organismes du Gouvernement devraient limiter leurs communications directes avec les missions du Canada à l'étranger à des affaires de routine ne touchant pas à d'autres programmes que les leurs et ne donnant lieu à aucune communication officielle avec d'autres gouvernements ou des organisations internationales, de même que présenter au ministère des Affaires extérieures copie de toute communication directe sauf lorsque celui-ci convient que cela n'est pas nécessaire.
- f) Les communications en provenance de quelque secteur du Gouvernement à Ottawa doivent être adressées à la mission et non à un employé ou à une section sauf, il va sans dire, si elles portent sur des questions revêtues d'une cote de sécurité très élevée ou des sujets personnels, auquel cas seuls les employés désignés y ont accès.

- g) Les chefs de mission ont le droit de prendre connaissance de tous les messages reçus par leur mission et sont tenus de lire et d'approuver toute communication importante adressée aux représentants du pays ou de l'organisation auprès duquel ils sont accrédités.

Bien que les principes susmentionnés s'appliquent aux messages écrits, ils régissent également, avec les modifications appropriées, les communications verbales. Le contenu des directives téléphonées à une mission du Canada à l'étranger, par exemple, lorsqu'elles donnent lieu à une communication officielle avec d'autres gouvernements, devrait être approuvé au préalable par le Ministère et transcrit par la suite. Il en va de même, lorsque la chose est possible, pour les communications officielles transmises verbalement aux représentants d'autres gouvernements ou d'organismes internationaux au Canada (diplomates résidents ou visiteurs officiels). Celles-ci doivent aussi être transcrites par la suite.

B. Rapports en provenance de l'étranger

Le ministère des Affaires extérieures a un double rôle: d'une part, communiquer avec d'autres gouvernements et, d'autre part, faire rapport au Gouvernement du Canada sur leurs vues et sur les événements survenant à l'étranger qui revêtent de l'importance pour le Canada. Il s'agit, en partie, de recueillir des renseignements mais aussi de les analyser et de les commenter. Bien sûr, les média d'information rapportent les événements du jour et les gouvernements, tout comme le citoyen moyen, puisent la plupart de leurs renseignements dans diverses publications. Mais les média ne répondent pas à tous les besoins des gouvernements: leurs informations, qui sont parfois erronées, doivent être interprétées d'un point de vue canadien.

L'un des faits saillants de notre enquête dans les ministères gouvernementaux à Ottawa a été la très forte demande de rapports plus nombreux des missions canadiennes à l'étranger sur des sujets spécialisés, allant de la production agricole à la condition de la femme. Il est essentiel d'établir une distinction entre ce que naturellement le Gouvernement désire obtenir à titre de documentation de base et ce dont il a besoin dans l'exercice de ses fonctions; mais il est certain que l'actualité étrangère se répercute aujourd'hui de façon beaucoup plus immédiate et significative sur la vie au Canada qu'auparavant et que, dans bien des cas, une meilleure connaissance de cette actualité s'impose. Il incombe, en partie, au ministère des Affaires extérieures de voir à ce que dans la mesure du possible, tous les secteurs du Gouvernement reçoivent les renseignements en provenance de l'étranger qui touchent aux politiques et aux objectifs nationaux du Canada. Comme il existe vraiment des limites à la capacité de cueillette des renseignements de tout service étranger, de rigoureux critères de pertinence doivent être appliqués. Il faut freiner l'enthousiasme de ceux qui requièrent des missions à l'étranger des rapports sur le traitement de la toxicomanie, sur la recherche dans le domaine de la transmission à haute tension, ainsi que sur les détails fascinants des querelles politiques locales.

La demande de rapports spécialisés se traduit par les pressions exercées pour qu'on affecte dans les missions à l'étranger un plus grand nombre de spécialistes rattachés à une gamme plus étendue de ministères fédéraux. Dans chaque cas, on doit étudier avec un esprit critique les motifs de ces pressions. Bien qu'il nous faille des renseignements sur un plus grand nombre de sujets qu'auparavant, aucune mission diplomatique ne peut fournir de rapports circonstanciés sur la multitude de questions qui intéressent les gouvernements d'aujourd'hui. Il n'y a que deux ou trois endroits dans le monde où les intérêts du Canada sont assez vastes pour justifier l'affectation permanente d'un grand nombre de spécialistes. Il est injustifié que certaines ambassades constituent, de par la variété de leur personnel, un modèle réduit du Gouvernement au Canada, quand ce dernier requiert tout au plus dans plusieurs domaines la rédaction d'un ou deux rapports analytiques par année sur les grandes tendances en matière de politiques, la cueillette et la transmission routinières de publications, la négociation et l'application d'accords intergouvernementaux et la facilitation d'échanges et de visites entre des spécialistes canadiens et leurs confrères étrangers. De telles fonctions peuvent être assurées par des fonctionnaires ayant des aptitudes pour la rédaction de rapports, la négociation et les relations personnelles, ainsi qu'une connaissance suffisante des réalisations et objectifs canadiens dans divers secteurs d'intérêt national (sciences, énergie, agriculture, travail, transport, etc.). Pour y parvenir, il suffit de former les agents de carrière du service extérieur dans divers secteurs, ou de mêler à leur groupe des fonctionnaires spécialistes capables de remplir aussi des fonctions de représentation à l'étranger. Il faudra toutefois avoir largement recours à des spécialistes non diplomates afin de recueillir des renseignements techniques dans des domaines hautement spécialisés par le biais de publications spécialisées, de correspondance directe, de réunions d'organismes techniques et d'échanges avec différents pays.

Outre les rapports spécialisés, l'aptitude à analyser des situations complexes et à dégager ce qui a rapport aux intérêts du Canada est, de toute évidence, plus en demande que jamais dans les missions canadiennes à l'étranger. Le Gouvernement a besoin d'une analyse objective des perspectives politiques et économiques du Calpurnia, car la Société pour l'expansion des exportations envisage de consentir un nouveau prêt de \$100 millions pour financer l'achat de matériel canadien de télécommunication. Il doit aussi savoir si l'assassinat du président de la Petrolia est susceptible de mettre fin à l'approvisionnement en pétrole brut des raffineries de la Nouvelle-Ecosse, ou de provoquer le désengagement des forces canadiennes de maintien de la paix. Enfin, il aimerait savoir si le différend qui oppose San Sebastian et Thermidor sur la question du homard aura une incidence sur l'acceptation éventuelle, à l'échelle internationale, d'une zone économique de 200 milles. Pour répondre à tous ces besoins, le Gouvernement doit à tout prix disposer à l'étranger d'un personnel à l'esprit éclairé et très au fait des intérêts multiples du Canada.

La question des rapports comporte une dimension provinciale. Le ministère des Affaires extérieures a mis en place, au cours des dernières années, plusieurs mécanismes destinés à servir les intérêts légitimes des

provinces à l'égard de ce qui se passe à l'étranger. Des représentants provinciaux ont fait partie des délégations canadiennes aux conférences internationales, des agents ont été affectés dans les missions à l'étranger pour promouvoir les intérêts des provinces, des rapports ont été présentés aux gouvernements provinciaux sur une multitude de conférences, telle que celle sur le droit de la mer, et des mécanismes ont été mis en place de concert avec deux provinces, soit l'Ontario et l'Alberta, en vue de leur fournir systématiquement des renseignements. Etant donné la nature du fédéralisme canadien, il est très probable que ce genre d'activité constituera l'une des fonctions permanentes et croissantes du Ministère.

C. Télécommunications

Le flux des messages télégraphiques destinés au ministère des Affaires extérieures à Ottawa, qui constitue le gros des rapports communiqués par les missions à l'étranger et supplante largement les communications épistolaires, totalise jusqu'à 9,000 messages par semaine dans les périodes les plus occupées de l'année, alors que se déroulent plusieurs réunions et conférences. Le tableau II représente une analyse des télégrammes courants expédiés par les missions à l'étranger en guise de rapports pendant le mois de mars 1976; cette analyse ne tient pas compte des messages administratifs ou consulaires et des autres messages spécialisés. L'examen du tableau révèle qu'un fort pourcentage de ces rapports émanaient des délégations canadiennes aux réunions et conférences internationales et que les rapports sur les entretiens avec d'autres gouvernements sur des sujets d'intérêt international, dont plus de 30 p. 100 portaient sur des questions économiques, représentaient un autre pourcentage élevé du total. Le tableau III, qui indique la destination des 18,000 télégrammes que le ministère des Affaires extérieures a reçus des missions à l'étranger en septembre et octobre 1974, montre qu'au moins 25% des messages portaient sur des questions administratives ou sur la gestion du personnel. Le principal destinataire était le Bureau des affaires économiques et scientifiques (environ 15 p. 100), suivi du Bureau des services consulaires (9 p. 100 approximativement). Les bureaux "politiques" du Ministère ont reçu environ 18% de ces messages.

Bien que le ministère des Affaires extérieures fournisse le matériel de télécommunication des missions canadiennes et que la majeure partie des messages soient destinés à ce ministère, les fonctionnaires des autres ministères affectés à l'étranger expédient, eux aussi, un grand nombre de communications et adressent parfois leurs télégrammes directement à leurs ministères respectifs sans en transmettre copie au ministère des Affaires extérieures. Les décisions de 1970 du Gouvernement sur l'intégration des opérations extérieures ont autorisé cette pratique pour ce qui est de leur programme d'activité. Il est arrivé que le chef de mission ou le ministère des Affaires extérieures n'ait pas été au courant d'initiatives de fonctionnaires d'un autre ministère qui avaient une incidence sur d'autres programmes d'une mission ou sur les relations du Canada avec un autre gouvernement. La principale garantie contre cet état de choses préjudiciable aux intérêts du Canada consiste à autoriser le chef de mission à voir toutes les communications émanant de sa mission, peu importe le destinataire. Les fonctionnaires qui font

partie d'une mission devraient se considérer comme membres d'une équipe responsable collectivement envers le Gouvernement par l'entremise du chef de mission et non comme un groupe de représentants indépendants.

Il en coûterait, il va sans dire, très cher de doter chaque ministère de son propre réseau de communication, et le ministère des Affaires extérieures constitue l'endroit logique pour la centralisation des services. Toutefois, certains faits indiquent que le Ministère n'a pas fait tout le nécessaire pour faire face comme il se doit aux conséquences que comporte l'exploitation d'un réseau qui dessert les différentes composantes du Gouvernement. Abstraction faite de l'amélioration du réseau du point de vue technique - laquelle est en cours - pour faire face à l'augmentation considérable des communications, il faut se pencher sur le contenu, la présentation et le genre des messages.

Un certain nombre de fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures et d'autres ministères à Ottawa se sont plaints de la présentation et du contenu des télégrammes. Ces plaintes ont émané pour la plupart de fonctionnaires qui doivent, de par leurs fonctions, lire quantité de télégrammes, et non de ceux qui ont des intérêts particuliers. Certains des fonctionnaires de divers ministères qui rédigent les télégrammes ne semblent pas suffisamment conscients du fait qu'ils s'adressent à un auditoire vaste et spécialisé grâce au mécanisme répandu et utile que constituent les listes permanentes de distribution.

Il faudrait peut-être envisager de mettre sur pied, au sein du ministère des Affaires extérieures, une unité de contrôle formée non seulement de techniciens mais aussi d'agents du service extérieur expérimentés dont le rôle serait d'exercer un contrôle constant sur le volume des messages; les membres de cette équipe seraient autorisés à refuser les messages jugés non essentiels et à vérifier si les communications ne comportent pas certaines lacunes courantes: imprécisions, abréviations fautives, développements oiseux, mauvais choix de destinataires, absence de résumé concis, etc. L'objectif ainsi visé serait d'assurer des communications télégraphiques qui, tout en étant relativement claires, concises et normalisées, satisferaient aux exigences d'une clientèle diversifiée et dispersée.

D. Négociations

Dé nos jours, les gouvernements sont en perpétuelle négociation, et une bonne partie des communications du ministère des Affaires extérieures porte sur cette activité. En effet, il y a toujours, quel que soit le moment, un certain nombre d'accords bilatéraux en voie de négociation, plusieurs réunions ou conférences internationales simultanées portant sur des négociations multilatérales et d'innombrables efforts visant à inciter d'autres gouvernements à adopter des mesures particulières. Il est souhaitable, bien entendu, que le ministère des Affaires extérieures, en raison de la nature de son rôle, soit au courant de toutes les négociations officielles en cours. Plus difficile à déterminer est la mesure dans laquelle le Ministère peut, ou devrait, contrôler ces négociations en vue d'une politique étrangère cohérente et suivie. Son rôle premier à cet égard, comme à beaucoup d'autres

d'ailleurs, consiste à élaborer des politiques générales et à déterminer les buts et objectifs nationaux que doit poursuivre les négociateurs dans des secteurs particuliers.

Le ministère des Affaires extérieures dispose d'un immense réservoir de spécialistes des négociations à l'échelon international. Il a aussi à son service un certain nombre de fonctionnaires ayant sur divers sujets, tels que les tactiques de négociation de différents pays, le droit international et les pratiques en vigueur au sein des organisations internationales, des connaissances poussées qui peuvent être mises à contribution pour renforcer l'efficacité des négociateurs canadiens, quel que soit l'objet des négociations. Il ne détient toutefois aucun monopole et ne peut espérer, pour bon nombre de domaines, être aussi spécialisé que d'autres ministères fédéraux. Les autres ministères et organismes fédéraux qui possèdent de nombreux experts en négociation et une connaissance d'aspects particuliers des négociations sur le plan international ne sentent pas toujours le besoin de solliciter l'aide du ministère des Affaires extérieures pour négocier des accords d'ordre technique. Il est dangereux de trop fragmenter la responsabilité des négociations internationales; en effet, un engagement dans un domaine particulier peut fort bien être incompatible avec d'autres objectifs nationaux.

Le Ministère devrait donc voir à sensibiliser à la politique étrangère du Canada les autres ministères et organismes qui entreprennent des négociations à l'échelle internationale et à les instruire des tactiques et des conditions connues de ses employés. Si on fait le nécessaire, le Ministère n'aura pas à intervenir directement dans la négociation de chaque accord spécialisé, ce qu'il ne peut faire de toute façon n'ayant pas le personnel voulu. Son rôle devrait consister à ouvrir les négociations, et ses fonctionnaires chargés du pays ou de l'organisation internationale qui est partie à l'accord et les responsables de la politique nationale pertinente devraient être consultés au préalable et ensuite tenus au courant des progrès réalisés, tout en ayant la possibilité de formuler leurs observations avant que l'accord ne soit rédigé dans sa forme définitive. De même, le Ministère devrait-il se faire un devoir de consulter tous les autres ministères et organismes qui sont susceptibles d'être touchés par l'accord éventuel, ou d'être appelés à le mettre en oeuvre, lorsque les négociations portent sur une convention multilatérale, un nouvel organisme international, un accord de coopération économique, un accord pour des échanges culturels ou scientifiques, ou sur d'autres questions générales.

Lorsque les négociations aboutissent à un accord intergouvernemental officiel, c'est au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures qu'il revient, de toute évidence, d'en recommander l'approbation au Cabinet et d'obtenir du gouverneur général en conseil l'autorisation de le ratifier. Ainsi qu'il est indiqué dans la partie I du présent rapport, cette prérogative découle de la Loi sur le ministère des Affaires extérieures et de la procédure constitutionnelle. En outre, c'est la section des Traités du ministère des Affaires extérieures qui est dépositaire de tous les accords officiels.

Bon nombre d'ententes et d'accords moins officiels entre des éléments constituant du Gouvernement du Canada et d'autres gouvernements ne constituent pas des engagements en vertu du droit international. L'ACDI, par exemple, a conclu avec les pays en voie de développement des centaines d'accords pour divers projets. Comme les ententes et accords non officiels n'ont pas à être approuvés expressément par un décret du conseil, ils ne sont pas nécessairement inscrits au registre prévu à cet effet par la section des Traités. Mais il importe que cette dernière dispose d'exemplaires de tous ces documents pour que le Gouvernement ait accès à une information détaillée et complète sur tous les engagements et entreprises du Canada à l'étranger. Il serait souhaitable également, à des fins d'uniformité, que le ministère des Affaires extérieures ait la possibilité de commenter la forme et le contenu de toute entente éventuelle entre un organisme canadien et son pendant dans un autre pays.

Le problème de la portée des accords internationaux dans les secteurs de compétence provinciale remonte très loin dans l'histoire du Canada et rien n'indique qu'il est en voie de se résorber. Il n'entre pas dans notre propos d'en faire une analyse détaillée. En ce qui a trait au rôle du ministère des Affaires extérieures, il semble logique que le ministère fédéral compétent en la matière entreprenne, avant le début des négociations, toutes les consultations nécessaires avec les gouvernements provinciaux et tente d'obtenir leur aval pour la signature de l'accord ou pour sa mise en oeuvre lorsque celle-ci tombe clairement dans un domaine de compétence provinciale, par exemple l'éducation ou le bien-être. Néanmoins, le Ministère s'est souvent acquitté par le passé de cette tâche à la place des autres ministères, mais il n'a pas les ressources nécessaires pour mener avec les dix gouvernements provinciaux des consultations longues et détaillées sur des sujets spécialisés. Lorsque l'objet d'un accord international déborde le champ de compétence d'un ministère fédéral et intéresse certains gouvernements provinciaux, le Ministère devrait consulter les provinces au même titre que les organismes canadiens compétents.

E. Diplomatie publique

Il est généralement reconnu qu'une des attributions du ministère des Affaires extérieures, outre la responsabilité des communications officielles avec l'étranger, est de renseigner les autres pays sur le Canada et de chercher à avoir sur eux une influence sur le plan public. Le rôle du Ministère dans le domaine dit des "affaires publiques" n'a pas jusqu'à maintenant été officiellement défini et d'autres ministères et organismes exercent des activités semblables à l'étranger. A preuve les activités de promotion du ministère de l'Industrie et du Commerce, de l'Office de tourisme du Canada et de l'Office national du film. Certains organismes fédéraux oeuvrant dans le domaine culturel, comme la Société Radio-Canada, les Archives nationales et la Corporation des Musées nationaux, nouent des liens à l'étranger pour leurs propres besoins. Ainsi, Radio-Canada International jouit d'une grande autonomie dans la diffusion d'émissions dans d'autres pays.

Les fonctions du Ministère en ce qui concerne cet aspect complexe et important des relations internationales du Canada relèvent en partie du domaine de la politique et en partie de celui de la gestion et des opérations. Il s'agit de veiller à s'assurer que des politiques et des objectifs nationaux ont été fixés pour tous les programmes du Gouvernement qui sont mis en oeuvre à l'étranger dans le secteur public. Cela suppose que le Ministère doit bien connaître tous ces programmes et faire preuve de leadership pour qu'ils soient dans une certaine mesure compatibles et complémentaires. Cela ne signifie pas, cependant, qu'il doit chercher à mettre en oeuvre des programmes de promotion à caractère essentiellement commercial, notamment pour les produits de base, le tourisme, le livre, le film ou les émissions de télévision, pas plus que cela n'implique que le Ministère doit insister pour toujours servir d'intermédiaire en matière d'information hautement spécialisée et d'activité culturelle lorsqu'il est possible de favoriser des liens directs entre les spécialistes d'organismes canadiens et leurs homologues à l'étranger. Le ministère des Affaires extérieures a toutefois la responsabilité d'administrer et de mettre en oeuvre un programme d'affaires publiques conforme aux grands objectifs nationaux, et plus particulièrement à ceux de la politique étrangère qui exigent l'apport d'un certain nombre d'autres ministères et organismes. Le programme des affaires publiques se doit aussi d'être un instrument capable de contribuer, en temps et lieu, à la réalisation de divers objectifs, lorsque le ministère des Affaires extérieures ou d'autres organismes en sentent le besoin.

Depuis quelques années, le Ministère s'emploie énergiquement à élaborer un programme d'affaires publiques bien structuré comportant trois volets fonctionnels: l'information, les affaires culturelles et les études canadiennes à l'étranger. A cette fin, il a obtenu des ressources financières accrues, adopté de nouvelles techniques, recruté du personnel spécialisé et repensé et redéfini ses objectifs. Cette nouvelle méthode est fondée sur le principe selon lequel le programme d'affaires publiques constitue la pierre d'assise de tous les autres programmes du Gouvernement à l'étranger; en d'autres termes, son but premier est de créer des conditions favorables à la réalisation de tous les objectifs de la politique étrangère du Canada.

Conformément à ce principe, le ministère des Affaires extérieures devrait, chaque fois qu'est défini ou redéfini un objectif de la politique à l'étranger, s'attacher à déterminer la contribution que la diplomatie publique et d'autres moyens sont en mesure d'apporter à sa réalisation. On établit de plus en plus un lien direct entre les activités d'affaires publiques et les objectifs particuliers au chapitre des affaires étrangères, mais cette tendance n'a certes rien de systématique ni d'universel.

Une très grande partie de l'activité du Ministère en matière de relations publiques vise à créer une image généralement favorable du Canada dans d'autres pays. La raison d'être d'une diplomatie publique aussi polyvalente réside dans la création ou le maintien à l'endroit du Canada d'une attitude bienveillante qui peut être exploitée au besoin pour atteindre des objectifs précis. A ceux qui sont sceptiques au sujet de l'efficacité des activités destinées à susciter une attitude bienveillante à l'égard du

Canada, on rétorque qu'il faut, partout où le Canada est représenté, un minimum d'activité dans les domaines de l'information et des relations culturelles pour que les moyens d'action, les relations et les techniques puissent être mobilisés rapidement lorsqu'un objectif prioritaire nécessite l'apport de la diplomatie publique. On insiste également que faire mieux connaître le Canada et ses réalisations à l'étranger est un objectif valable en soi et que le ministère des Affaires extérieures se doit d'entretenir un mécanisme d'appoint pour répondre aux étrangers qui demandent des renseignements sur notre pays.

L'aspect relations culturelles a connu récemment une expansion extraordinaire, particulièrement depuis l'approbation par le Gouvernement en 1974, d'un programme quinquennal dont l'administration a été confiée au Ministère. Ce fait témoigne de la recrudescence remarquable de la créativité au cours de la dernière décennie ainsi que de l'appui du Gouvernement fédéral à la culture au Canada, ce qui a permis au Ministère d'élaborer un important programme dans un domaine où les activités avaient auparavant été très modestes et sporadiques.

L'objectif du programme des affaires culturelles est triple:
(a) favoriser la réalisation des objectifs de la politique étrangère ou d'objectifs fixés dans des domaines autres que les relations culturelles;
(b) étendre les objectifs nationaux en matière culturelle, c'est-à-dire soutenir l'activité culturelle au Canada en lui donnant accès à un marché plus vaste et en offrant aux artistes et hommes de lettres canadiens la possibilité de développer leurs talents dans un contexte plus vaste; (c) bonifier la qualité de la vie au Canada grâce à des échanges culturels avec d'autres pays.

Un programme de moindre envergure a également été mis sur pied afin de promouvoir les études canadiennes à l'étranger. Ce programme vise des objectifs à long terme et qui consistent à favoriser une meilleure connaissance du Canada à l'étranger et à faciliter les échanges d'universitaires.

Bien que le Ministère soit le principal promoteur des relations culturelles à l'étranger, il doit de toute évidence compter sur un apport important des autres organismes fédéraux et des organisations non-gouvernementales. La décision du Gouvernement relative au programme quinquennal précise d'ailleurs la nécessité de travailler en collaboration avec le Secrétariat d'Etat.

F. Les Affaires publiques au pays

Le rôle du ministère des Affaires extérieures sur le plan de l'information des Canadiens n'est pas particulièrement bien délimité. On a même cru, à un certain moment, qu'il n'était doté d'aucun programme national d'information. Fort heureusement, cela n'est plus le cas.

En fait, le Ministère a toujours eu un bureau de presse chargé,

d'une part, d'assurer la liaison avec les journalistes désireux d'obtenir des renseignements sur les relations extérieures du Canada et, d'autre part, de publier, sous forme de communiqués de presse, les annonces courantes et les déclarations de principe. Au dire de certains journalistes canadiens d'expérience, les agents de presse seraient pour la plupart compétents et dévoués, mais le Ministère lui-même ferait preuve d'une certaine réticence. Les fonctionnaires du Ministère affirment par ailleurs qu'ils sont parfois gênés dans leurs relations avec les journalistes parce qu'une bonne partie de leurs renseignements leur ont été communiqués par d'autres pays sous le sceau du secret. Ils font aussi remarquer que rares sont les journalistes canadiens qui se spécialisent dans les relations extérieures, les suivent de façon assidue, savent quelles questions poser ou utilisent les renseignements fournis. Si certains employés du Ministère sont conscients de la nécessité de prévoir, dans chaque cas, les modalités selon lesquelles sera rendue publique une décision concernant la politique étrangère canadienne, d'autres ne se croient pas tenus d'informer chaque fois le public. C'est donc un fait, malheureusement, que les journalistes et les fonctionnaires du Ministère ne collaborent pas aussi étroitement qu'ils le devraient en vue d'informer les Canadiens. Cette anomalie s'inscrit peut-être dans le cadre du problème général des relations entre le Gouvernement et les médias d'information.

Outre les relations avec la presse, le Ministère diffuse des renseignements à divers groupements spécialisés au Canada, notamment à des organismes établis de longue date comme l'Institut canadien des affaires internationales et l'Association canadienne pour les Nations Unies, ainsi qu'à un nombre sans cesse croissant de jeunes organisations non gouvernementales qui représentent le secteur attentif de la communauté canadienne sur le plan des affaires internationales. Dans les années 60, lorsqu'est survenue l'explosion universitaire et qu'un grand nombre d'universitaires se sont soudainement mis à examiner et à mettre en question les relations extérieures du Canada et à en parler dans leurs cours, le Ministère a créé la Direction des relations avec les universités et entrepris de mettre sur pied différentes activités visant à établir un dialogue permanent et mutuellement avantageux entre le Ministère et le milieu universitaire. Ce champ d'action s'est élargi à des organismes autres que les universités. Il existe aussi des formes spécialisées de dialogue entre les conseillers juridiques du Ministère et les personnes qui s'intéressent au droit international, entre la Direction historique et les personnes qui s'adonnent à des recherches sur l'histoire du Canada, entre les groupements commerciaux, ethniques ou religieux et les diverses directions géographiques, entre les directions économiques et les organismes non gouvernementaux intéressés par l'aide et le commerce, etc.

Cette activité très considérable et en voie d'expansion a pour but de soumettre la politique et les opérations étrangères à l'examen de Canadiens à l'extérieur du Gouvernement. Elle offre de plus en plus aux organisations non gouvernementales la possibilité d'exprimer leurs opinions au cours du processus d'élaboration de la politique. Toutefois, exception faite de la presse et des groupes spécialisés, le Ministère a une certaine difficulté à se définir et à s'organiser de façon systématique afin de renseigner la

population du pays; il a eu tendance, en outre, à attendre d'être contacté pour réagir. La section du Bureau des Affaires publiques chargée d'informer les Canadiens a pris, l'an dernier, plusieurs initiatives visant à communiquer les décisions du Ministère à un auditoire national plus vaste, plutôt que de simplement répondre aux demandes de renseignements. Avec les ressources dont il dispose actuellement, le Ministère ne peut guère faire plus dans un pays aussi vaste et aussi diversifié que le Canada où fourmillent les groupes qui ont des intérêts d'ordre ethnique, économique, humanitaire ou idéologique dans un ou plusieurs secteurs des relations extérieures.

Les observations qui précèdent ont trait à l'information relative aux orientations, c'est-à-dire à la politique étrangère du Canada, à son contexte et aux mesures prises par le gouvernement pour la mettre en oeuvre. On fait valoir de temps à autre que le ministère des Affaires extérieures se doit de faire quelque chose pour informer les Canadiens des événements qui surviennent au-delà des frontières. Cette activité n'est généralement pas considérée comme faisant partie des attributions du Ministère, bien qu'il soit très frustrant pour les fonctionnaires de voir le citoyen canadien mal renseigné sur les événements mondiaux qui intéressent le Canada. L'une des rares initiatives du Ministère pour renseigner la population canadienne sur la situation dans d'autres pays a été entreprise dans le domaine consulaire. Il s'agit en fait d'un programme visant à informer les Canadiens qui voyagent à l'étranger des risques que comporte le trafic international de la drogue, des sanctions sévères imposées par certains pays et des limites à l'aide que peut apporter le Gouvernement aux ressortissants canadiens arrêtés à l'étranger.

VII. DES SERVICES

A. La prestation de services au Gouvernement

Nous avons parlé sous d'autres rubriques des fonctions que remplit le ministère des Affaires extérieures. Vues sous un autre angle, nombre d'entre elles comportent la prestation de services au Gouvernement dans son ensemble ou à d'autres ministères et organismes. Cela est assez évident dans le cas du réseau de télécommunications du Ministère qui dessert les missions du Canada à l'étranger ou du soutien administratif qu'il fournit aux représentants d'autres ministères et organismes établis à l'étranger. Fournir des renseignements sur l'actualité étrangère au reste du Gouvernement et lui en donner l'interprétation constitue un autre genre de service, tout comme c'en est un d'informer les autres pays des réalisations et des politiques canadiennes. Le Ministère considère qu'il offre au Gouvernement un service de consultation en matière de droit international, bien que se pose sans cesse le problème de déterminer le rôle des Affaires extérieures par rapport à celui du ministère de la Justice qui fournit des services juridiques de façon générale au Gouvernement.

En fait, l'un des traits distinctifs du rôle des Affaires extérieures, c'est qu'elles sont pour le Gouvernement un organisme de service dans une plus grande mesure que bien d'autres ministères, exception faite naturellement du ministère des Approvisionnements et des Services. Certains employés du Ministère ne veulent pas reconnaître cette réalité, peut-être parce qu'ils prennent en mauvaise part les engagements que comporte le fait de jouer un rôle de soutien envers d'autres ministères. Ceux qui, dans d'autres ministères, considèrent les Affaires extérieures comme un ministère presque uniquement à vocation de service, utile dans la mesure où il les aide à s'acquitter de leurs fonctions, ne font pas non plus preuve de pondération. Il est on ne peut plus manifeste que l'aspect service du rôle des Affaires extérieures est étroitement lié aux éléments élaboration de politiques et gestion et que tous sont indispensables à la bonne marche des affaires internationales du Canada.

B. La prestation de services aux Canadiens

Bien qu'on ait longuement parlé ailleurs dans le texte des services que le Ministère fournit au Gouvernement, il en existe un grand éventail à l'intention du public canadien dont on n'a pas encore touché mot. C'est le programme des affaires consulaires à l'étranger, qui offre les services les plus vastes, notamment la délivrance de passeports, l'enregistrement des naissances, l'aide financière ou juridique aux Canadiens en difficulté, l'attestation de documents, la fourniture d'affidavits et l'organisation d'évacuations. En gros, le programme visé à fournir aux Canadiens voyageant ou résidant à l'étranger aide et protection dans les limites des normes internationales, et à s'assurer, dans la mesure du possible, qu'ils reçoivent un traitement égal à celui réservé aux ressortissants d'autres pays. La même chose vaut pour les sociétés canadiennes.

Déjà considérable, le rôle consulaire des Affaires extérieures prend de plus en plus d'ampleur, et s'il revêt une importance spéciale, c'est qu'il constitue le principal point de contact direct entre le Ministère et le public canadien. En 1975, on a enregistré quelque 448,000 demandes d'aide consulaire, allant des simples fonctions notariales aux cas de décès et d'emprisonnements exigeant de nombreux jours de travail. Le tableau V ci-joint donne un résumé des statistiques établies dans le domaine consulaire.

Les problèmes liés à cet aspect du rôle du Ministère ne tiennent pas à une question de définition, mais bien à sa capacité à répondre à la demande. Vraisemblablement, les Canadiens voyageront et résideront de plus en plus à l'étranger et on ne peut laisser leurs demandes d'aide sans réponse. Il arrive parfois que les requêtes soient déraisonnables, par exemple celles qui exigent l'intervention du Canada dans des poursuites judiciaires menées en pays étranger, mais le Ministère commence à faire comprendre au public les limites de son champ d'activité consulaire. Les directives que donne le Ministère aux missions sont les suivantes: fournir un service comparable à celui des autres pays et répondre aux attentes raisonnables du public canadien. En fait, les Canadiens obtiennent à l'étranger autant, sinon plus, de la part de leurs représentants officiels que les ressortissants de tout autre pays. Cependant, pour conserver ce niveau de service, nous drainons de plus en plus nos ressources en personnel. Les agents du service extérieur des ministères de l'Industrie et du Commerce et de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration partagent maintenant avec ceux des Affaires extérieures les fonctions consulaires et ce, dans plusieurs missions. En outre, il a dernièrement été décidé de nommer des consuls honoraires à l'étranger. Les consuls britanniques rendent encore des services aux Canadiens là où il n'y a pas de représentant du Canada. D'ailleurs, les Britanniques ont été très complaisants de continuer cette pratique car la multitude de Canadiens voyageant ou résidant dans certains pays en fait une tâche très lourde.

Outre les services compris expressément dans le programme consulaire, les agents des Affaires extérieures à l'étranger en offrent quantité d'autres aux Canadiens. Donner les plus récentes nouvelles du pays, servir de poste restante, aider les journalistes canadiens à établir des contacts sur place, indiquer à une société canadienne comment s'y prendre pour que lui soit rendu un bateau de pêche saisi, tout cela fait partie de leur travail. La liste des services qu'ils peuvent rendre est presque infinie et s'il n'est pas statistiquement possible de mesurer tout le temps consacré à leur prestation, il demeure assez évident que cela constitue une part substantielle du travail quotidien des missions du Canada à l'étranger. Comme la plupart des Canadiens s'attendent à obtenir un service satisfaisant, on peut aussi difficilement juger du degré d'efficacité avec lequel le MAE remplit cet aspect de son rôle. Plusieurs non-fonctionnaires ont dit avoir apprécié les services rendus par certaines missions à l'étranger. Un ou deux autres cependant ont fait état d'une certaine inégalité entre les services des diverses missions. Il faudra peut-être que l'administration centrale déploie de nouveaux efforts pour informer ses missions du niveau de services qu'il est souhaitable de fournir aux Canadiens à l'étranger dans diverses circonstances.

La délivrance des passeports constitue l'une des principales fonctions de service du ministère des Affaires extérieures. Cela se rattache à la tâche consulaire accomplie à l'étranger, mais le Bureau des passeports, avec ses six succursales au Canada opère en tant qu'organe largement autonome, sous la direction politique générale du Ministère et du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures. Le Bureau semble être considéré en général comme un service fort efficace. On n'a pas remis sur le tapis l'idée de le loger dans un autre ministère, et il semble logique que les Affaires extérieures, qui connaissent le mieux les pays étrangers et fournissent des services consulaires aux Canadiens, délivrent aussi les titres de voyage au Canada.

Le Ministère offre également aux Canadiens des services de consultation sur des questions de droit international. Il est bien entendu incapable de supplanter les services juridiques privés, mais peut fréquemment fournir des conseils officieux en matière de procédure. Il a un rôle important à jouer lorsque des citoyens canadiens ayant des revendications à faire valoir auprès de gouvernements étrangers sont démunis de recours privé ou en ont épuisé toutes les possibilités et requièrent l'appui du Gouvernement.

Dans l'un des domaines de la prestation de services que nous n'avons pas défini avec précision se situe le rôle de conseiller et d'informateur que joue le ministère des Affaires extérieures auprès des hommes d'affaires canadiens tant au pays qu'à l'étranger. Le ministère de l'Industrie et du Commerce est bien entendu le principal intéressé par les échanges et les investissements à l'étranger, mais des hommes d'affaires canadiens s'adressent fréquemment aux Affaires extérieures qui, effectivement, sont en mesure de leur fournir des renseignements et conseils qui s'ajoutent aux services d'I&C et d'autres ministères. De façon générale, le Ministère a joué un rôle plutôt passif qu'actif vis-à-vis des entreprises canadiennes. Il rend service lorsqu'on fait appel à lui, mais le nombre d'informations disponibles et l'étendue des conseils dispensés varient selon les cas. Comme les entreprises canadiennes opèrent beaucoup plus que par le passé à l'étranger, dans un monde davantage sujet à des changements rapides qui touchent le champ de leur activité, il serait peut-être temps que les Affaires extérieures revoient cette partie de leur rôle. Les hommes d'affaires s'intéressent à des questions comme les dangers politiques, les facteurs socio-culturels, les profils de personnalité et la stratégie à l'égard des pays étrangers aussi bien qu'à la conjoncture économique et aux conditions du marché.

VIII. L'APTITUDE DU MINISTÈRE A REMPLIR SON RÔLE

A. La place du Ministère dans le Gouvernement

Certains employés des Affaires extérieures estiment que le Ministère n'occupe plus la place centrale qu'on s'accordait à lui attribuer au sein du Gouvernement et qu'il exerce moins d'influence que par le passé sur la politique gouvernementale. Quant à sa position centrale, les enquêtes menées dans le cadre de cette étude confirment que le MAE continue d'être considéré comme l'une des principales institutions du Gouvernement, comparable au Conseil du Trésor, au Secrétariat du Cabinet ou au ministère des Finances par l'importance du rôle qu'il est censé jouer. Si ailleurs dans le Gouvernement, certains fonctionnaires cherchent à minimiser le rôle décisionnaire ou directorial des Affaires extérieures, on reconnaît généralement qu'un bon ministère des Affaires étrangères est un instrument essentiel à toute nation moderne et que le ministère des Affaires extérieures est un "organisme central" en ce sens qu'il a un rôle à remplir par rapport à toutes les activités du Gouvernement ayant une dimension internationale.

La haute opinion que certains fonctionnaires des Affaires extérieures ont de la place de leur ministère dans le Gouvernement résulte peut-être de deux facteurs perçus inconsciemment: d'abord, pendant les quarante premières années d'existence du Ministère, le Premier ministre faisait également office de secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures; en second lieu, c'est un ancien fonctionnaire du Ministère qui est par la suite devenu SEAE, puis Premier ministre, pour une période totale de 12 ans. En réalité, le ministère des Affaires extérieures n'entretient pas avec le Premier ministre des liens tellement plus étroits que les autres services principaux du Gouvernement. Certes, de par la nature de ses attributions, il peut être appelé plus souvent à donner des avis au chef du Gouvernement, mais il lui faut subir la concurrence des autres ministères quant à la qualité de ses avis et l'efficacité de ses services.

En fait, si le ministère des Affaires extérieures exerce relativement moins d'emprise ou d'influence sur les activités internationales du Gouvernement, c'est sans doute parce que nombre de nouvelles activités se sont développées en marge de son rôle ou que d'anciennes ont connu une expansion dans les mêmes circonstances. Ce n'est pas tant que le Ministère a perdu du terrain qu'il occupait déjà, mais plutôt qu'il n'a pas tout à fait réussi à s'implanter solidement sur le terrain augmenté. Il a eu beau élargir ses fonctions et s'adapter aux nouvelles conditions sur les scènes canadienne et internationale, la situation évolue peut-être encore trop vite pour sa faculté d'adaptation. Comme on l'a vu dans la 2^{ième} partie de ce rapport, d'autres pays de la stature du Canada éprouvent des difficultés à adapter leurs institutions gouvernementales aux besoins pressants des relations internationales d'aujourd'hui et le ministère canadien des Affaires extérieures ne s'en tire probablement pas trop mal en comparaison d'autres ministères correspondants à l'étranger. Plusieurs des pays qui ont récemment procédé à un examen de la structure, de l'organisation et de la dotation en personnel de leur ministère des Affaires étrangères se sont enquis de nos méthodes, qu'ils considèrent intéressantes, voire dignes d'être imitées. Quoi qu'il en soit, on est convaincu à Ottawa qu'il faudra parcourir encore beaucoup de chemin avant que le Ministère puisse vraiment répondre aux exigences de notre temps.

B. Les besoins en personnel

Comme nous l'avons mentionné plus haut, il est typique des fonctions des Affaires extérieures qu'elles touchent à un éventail très large d'activités gouvernementales et qu'elles doivent tenir compte de leur interaction et de leur dépendance vis-à-vis la conjoncture mondiale. C'est ce qui ressort particulièrement dans le rôle capital de l'élaboration des politiques. Le secteur de la gestion du personnel offre diverses possibilités de réaliser une intégration plus étroite des Affaires extérieures dans le système gouvernemental à Ottawa, nécessité admise depuis longtemps mais aujourd'hui primordiale si le Ministère doit remplir efficacement le rôle que lui imposent les circonstances actuelles. On s'accorde à penser qu'il faut assurer un moindre roulement et une spécialisation plus poussée dans certains domaines, surtout chez le personnel des sections qui collaborent le plus étroitement avec les autres ministères du Gouvernement. Le tableau VI donne les résultats sommaires d'une étude sur le roulement du personnel et le degré de spécialisation dans les directions du ministère des Affaires extérieures. On y constate que la continuité laisse à désirer dans bien des services essentiels. Même si l'on prend en considération que la principale responsabilité du Ministère est de maintenir sa spécialisation dans les relations internationales, et partant qu'il ne peut raisonnablement atteindre le degré de spécialisation de beaucoup d'autres ministères, les politiques de recrutement, de formation, de planification des carrières et d'affectation devront probablement tenir compte davantage de ce besoin de continuité à Ottawa. On pourrait procéder plus systématiquement que par le passé à des échanges de personnel avec d'autres organismes gouvernementaux; à l'administration centrale à Ottawa, il serait peut-être même indiqué de confier un nombre important de postes à des spécialistes qui n'appartiennent pas au service extérieur, mais à quelque autre groupe professionnel de la Fonction publique. Il semble que le ministère canadien des Affaires extérieures ait moins eu recours à de tels spécialistes que beaucoup d'autres ministères des Affaires étrangères. La permutation dans le service extérieur ne peut, bien entendu, être abandonnée car il est plus important que jamais que le personnel affecté à l'étranger serve périodiquement au pays. Cette formule offre des avantages certains puisqu'elle permet à des esprits neufs, disposant de connaissances nouvelles, de se pencher sur les problèmes que pose l'élaboration des politiques à l'administration centrale. Il appert également que, pour bien des postes au pays et à l'étranger, le Ministère continuera d'avoir besoin d'un personnel possédant une bonne connaissance générale des activités du Gouvernement et non pas enfermé dans d'étroites spécialités.

Les autres ministères et organismes du Gouvernement doivent faire leur part pour que le ministère des Affaires extérieures soit en mesure de bien comprendre et de poursuivre tous les objectifs du Gouvernement à l'étranger. Jusqu'ici, les échanges de personnel entre les Affaires extérieures et les autres services ont été en grande partie à sens unique; en effet, le Ministère a détaché ou muté beaucoup plus d'employés qu'il n'en a reçus. Il ne sert à rien de chercher à jeter le blâme sur qui que ce soit. Tous les ministères et organismes doivent en convenir, il est de la plus haute importance et de l'intérêt de chaque secteur du Gouvernement concerné par les relations étrangères que s'effectue un roulement constant et substantiel de personnel entre les Affaires extérieures et les autres ministères par tous les moyens que pourront s'ingénier à trouver les directeurs du personnel.

On attribue à l'attitude des agents du service extérieur certains des problèmes que posent les tentatives du Ministère pour se rapprocher du reste du Gouvernement et de la scène canadienne. Ces derniers ont la réputation de ne pas penser suffisamment comme des Canadiens et de faire montre d'une espèce d'arrogance intellectuelle. Comme la plupart des stéréotypes, il est manifeste que celui-ci ne s'applique pas à la grande majorité des employés; seul un petit nombre de cas démontrables suffit à entretenir le mythe. Habités à traiter avec des hauts fonctionnaires et des ministres lorsqu'ils sont à l'étranger, il se peut qu'une fois de retour au pays, les agents du service extérieur oublient qu'ils ne sont plus revêtus du titre de représentants officiels du Canada. Il faut leur rappeler que dans leurs rapports avec les autres ministères, ils ne représentent qu'une partie d'un ministère dans une vaste fonction publique. Il faut aussi leur rappeler qu'il est nécessaire d'user de diplomatie avec leurs compatriotes et de chercher à comprendre leurs attitudes, leurs préoccupations, et leurs modes de travail, lesquels peuvent avoir changé considérablement pendant les quelques années de leur affectation à l'étranger.

Le reproche selon lequel le ministère des Affaires extérieures ne consulte pas assez les autres ministères et organismes est très répandu. Alléguer inversement que les autres ministères et organismes passent aux actes sans consulter les Affaires extérieures sur les aspects internationaux de leur activité ne change rien au problème. Dans le cas du Ministère, toutefois, étant donné la nature de son rôle, le défaut de consulter est un péché impardonnable; c'est à se demander s'il ne faudrait pas implanter dans la tête de tous les fonctionnaires du Ministère un dispositif électronique qui leur dirait "consultez! consultez!" chaque fois qu'ils prendraient la plume. Si le Ministère veut connaître à peu près toutes les activités du Canada à l'étranger et y jouer un rôle, à lui de consulter sans cesse tout le monde dans le Gouvernement canadien.

On prétend que le Ministère s'intéresse davantage aux attitudes et aux aspirations des étrangers qu'à la promotion des intérêts canadiens; c'est un reproche auquel les ministères des Affaires étrangères n'échapperont jamais entièrement. Sans doute, les agents du service extérieur répugnent parfois à encourir une réaction défavorable à l'étranger en annonçant l'adoption d'une position dure ou une décision canadienne malvenue, mais il est également vrai qu'au pays, les fonctionnaires préoccupés par les intérêts nationaux préfèrent souvent ne pas entendre de mauvaises nouvelles de l'étranger ou ne pas être pressés d'abandonner ou de modifier les projets qu'ils caressent à cause de leurs répercussions internationales. Il est nécessaire que le reste du Gouvernement reconnaisse que le ministère des Affaires extérieures apporte une contribution valable à la politique nationale lorsqu'il attire l'attention des responsables sur les facettes internationales d'une question. De même, il est essentiel que le Ministère s'efforce constamment de maintenir sa crédibilité auprès du reste du Gouvernement en montrant qu'il apprécie à leur pleine valeur les impératifs nationaux, qu'il ne tient pas les considérations internationales pour nécessairement primordiales et qu'il a une perception équilibrée et complète de l'intérêt national du Canada.

Pour les employés du ministère des Affaires extérieures, la connaissance de la situation nationale est tout aussi importante que leur attitude dans l'exécution de leur rôle, et on admet dans le service extérieur que les agents affectés à l'étranger ont tendance à perdre le fil de l'actualité canadienne, d'autant plus que les conditions au pays évoluent aujourd'hui très rapidement et que de nouveaux programmes et de nouvelles institutions ne cessent de voir le jour au Gouvernement. Comme il cherche à garder ses agents au courant de l'actualité canadienne en les affectant alternativement au pays et à l'étranger, tout en conservant à l'administration centrale un personnel bien intégré dans la structure gouvernementale, le Ministère éprouve un problème particulièrement difficile de gestion du personnel.

Naturellement, ce problème ne se limite pas au cadre du Gouvernement fédéral. On a bien pris certaines mesures pour y remédier, comme d'envoyer deux ou trois agents par année en qualité de diplomates en résidence dans des universités canadiennes, ou à l'École nationale d'administration publique (ENAP) au Québec. On pourrait recourir davantage à des formules de ce genre pour permettre à un certain nombre d'agents de suivre de plus près l'activité canadienne en dehors d'Ottawa et du Gouvernement fédéral. On pourrait de même envisager des échanges de personnel et des consultations plus fréquentes avec les gouvernements provinciaux et le monde des affaires. La possibilité d'établir au Canada des bureaux régionaux du ministère des Affaires extérieures pour suivre de plus près la conjoncture canadienne et offrir un meilleur service au public n'est pas à rejeter non plus. La création d'un réseau de bureaux régionaux des passeports au cours des quelques dernières années a montré l'utilité de cette formule, du moins en ce qui concerne une fonction particulière du Ministère au chapitre des services.

C. Les besoins structurels et organiques

Il est évident que la première condition à remplir dans toute organisation chargée d'un rôle opérationnel complexe est d'atteindre un certain degré de cohésion interne. Pour améliorer cette cohésion au ministère des Affaires extérieures, on suggère fortement d'instaurer une meilleure communication interne entre les diverses unités d'organisation et entre les différents échelons de responsabilité. On a également parlé d'une gestion plus ferme, d'un meilleur esprit d'équipe et d'une acceptation disciplinée des décisions prises par le Gouvernement et la haute direction du Ministère. Quelque valables que puissent être ces propositions, il ne faudrait pas les appliquer au détriment des qualités d'initiative et de responsabilité individuelles qui constituent encore des atouts solides pour notre Ministère. La tendance ces dernières années a été d'accorder une plus grande responsabilité opérationnelle aux directions et aux bureaux chargés de secteurs géographiques donnés ou d'aspects particuliers de l'activité internationale. Cette mesure nécessaire et souhaitable s'affiche en quelque sorte comme un prolongement de la politique traditionnelle aux

Affaires extérieures de choisir des candidats compétents et de les inciter à se considérer comme entièrement responsables d'un aspect de la politique, même à des échelons relativement peu élevés de la hiérarchie. Une telle ligne de conduite convient particulièrement bien à un ministère des Affaires étrangères. Le problème à l'heure actuelle est de la rendre compatible avec une structure plus unifiée de responsabilité ministérielle. Le Ministère et le Gouvernement se sont beaucoup préoccupés de la coordination des politiques dans les relations extérieures et notre étude a permis de constater que le manque de coordination est un problème interne au Ministère comme n'importe où ailleurs.

Le ministère des Affaires extérieures est aux prises avec un problème qui lui est propre, et dont on chercherait en vain l'équivalent au Gouvernement: suivre deux directions opposées et évoluer dans deux milieux d'opération tout à fait différents. Il lui faut à la fois se tourner vers l'extérieur pour embrasser la scène internationale et ne pas perdre de vue l'évolution de la conjoncture nationale canadienne. Cette dichotomie est présente dans tous les aspects du rôle du Ministère dont nous avons parlé plus haut et elle tient à la nature même d'un ministère des Affaires étrangères. La structure de base du Ministère a été pensée surtout en fonction des besoins de la partie "extérieure" de son rôle. Mais il se trouve que la partie "nationale" revêt maintenant plus d'importance que par le passé et c'est là que prennent racine bon nombre des problèmes auxquels fait face actuellement le Ministère dans sa tentative pour s'acquitter de son rôle avec plus d'efficacité.

Une autre question fondamentale en matière d'organisation, nullement exclusive aux Affaires extérieures, cette fois, est celle de la relation entre la politique et les opérations. Le Ministère s'est toujours considéré avant tout comme un organe d'élaboration de politiques. C'est d'ailleurs une opinion que partagent beaucoup d'autres ministères. Dans la pratique, cependant, il lui a fallu de plus en plus remplir des fonctions de nature directoriale, opérationnelle ou administrative qui en viennent souvent à peser lourd sur les épaules de ceux qui sont également censés formuler des politiques. Certains ont suggéré d'établir une démarcation plus nette entre le personnel relativement réduit qu'il faut pour constituer un secrétariat des politiques et le personnel plus considérable des opérations et de l'administration. D'autres considèrent que c'est une erreur fondamentale de séparer politiques et opérations et voudraient réduire les problèmes actuels en rendant les bureaux chargés de secteurs géographiques ou de fonctions déterminées plus aptes à remplir les deux rôles. Personne, cependant, n'est sérieusement d'avis que le Ministère se départisse de son rôle de formulation de politiques, d'administration d'un vaste réseau de missions à l'étranger ou de prestation de services essentiels au Gouvernement et au public dans le domaine international. Il n'en demeure pas moins que certaines opérations ou fonctions administratives distinctes pourraient être confiées à des services plus ou moins autonomes, comme c'est le cas au Bureau des passeports.

Au niveau de l'organisation, il existe des solutions diverses pour intégrer davantage le Ministère dans le système gouvernemental à Ottawa. L'une d'elles serait de structurer la partie du Ministère chargée de l'exécution de façon à l'assimiler plus étroitement aux grands secteurs d'exécution du reste du Gouvernement. On pourrait poursuivre sur cette voie en désignant dans le Ministère un organe de contact principal qui assurerait la liaison avec chaque ministère pour chaque programme majeur du Gouvernement, encore qu'il soit tout

à fait impossible dans bien des cas de réduire ce contact à un seul service. A titre d'exemple, le travail effectué par le Bureau des services consulaires en tant que coordonnateur désigné des rapports avec le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration satisfait les deux parties en cause. Il semble également souhaitable que les Affaires extérieures disposent de points de contact analogues dans les nombreux ministères qui sont profondément engagés dans l'activité internationale. Les "sections internationales" qu'on trouve dans certains autres ministères peuvent faciliter la tâche au ministère des Affaires extérieures pourvu, bien entendu, qu'elles ne décident pas de se passer de ses services dans leurs rapports avec l'étranger.

En même temps, les directions géographiques des Affaires extérieures ne devraient en aucune manière être privées d'un contact direct avec les autres ministères et organismes du Gouvernement. Elles constituent toujours l'élément central de tout ministère des Affaires étrangères et demeurent les dépositaires d'une bonne partie des connaissances et avis qui entrent dans l'élaboration des politiques nationales. Les problèmes actuels semblent exiger que l'on se concentre davantage sur la partie "nationale" du rôle du Ministère, mais les directions chargées des relations avec les autres pays, donc tournées vers l'extérieur, doivent également accroître leur connaissance de base et leur compréhension de la conjoncture canadienne. Il est indispensable de leur donner les pouvoirs et les moyens de gérer les relations bilatérales de façon uniforme, particulièrement les relations avec les principaux pays ou groupes de pays.

Quelles que soient les solutions adoptées pour résoudre les dilemmes des orientations intérieure et extérieure ou des politiques et des opérations, il faudra sans doute établir un système un peu plus structuré de communication interne entre les directions géographiques et les directions d'exécution de même que d'unification des trois ou quatre échelons de responsabilité directoriale dans le Ministère pour établir et faire respecter des lignes de conduite précises.

Tableau I

Provenance des télégrammes envoyés aux missions

du Canada à l'étranger

	<u>Avril 1973</u>		<u>Avril 1974</u>		<u>Avril 1975</u>	
	<u>Messages</u>	<u>%</u>	<u>Messages</u>	<u>%</u>	<u>Messages</u>	<u>%</u>
GRC	1022	5.6	1162	5.2	1602	6.2
ACDI	1641	9.0	1679	7.5	2396	9.3
M&I	2162	12.0	3087	13.9	3526	14.0
I&C	5337	29.4	6203	27.9	6846	26.5
CPM	-	-	745	3.3	916	3.5
DN	2003	11.0	2034	9.2	3104	12.0
AE	<u>5930</u>	33.9	<u>7267</u>	33.0	<u>7355</u>	29.0
Total:	18095		22177		25745	

Tableau II

Sujet des télégrammes de nature générale provenant des missions du Canada

Mars 1976

	<u>%</u>
Délibérations de conférences et réunions d'organisations internationales	22.9
Discussion de questions internationales courantes avec d'autres gouvernements	21.1
Négociations et rapports sur les intérêts directs du Canada dans un autre pays	18.9
Relations entre des pays étrangers	15.4
Evénements internes dans d'autres pays	14.1
Préparatifs de visites et de réunions à l'échelon supérieur	7.5
	<hr/> 100
	 <u>%</u>
Questions politiques, militaires, humanitaires, etc.	69.2
Questions économiques	30.8
	<hr/> 100

Tableau III

Destinataires des télégrammes reçus

Période considérée - Septembre et octobre 1974

Volume total - 18,000 télégrammes

	<u>% du volume total</u>	<u>Nombre moyen de pages par télégramme</u>
ACDI	4.97	1.4
Autres ministères	4.38	1.6
Autres missions	2.05	1.6
Affaires extérieures		
Bureau des passeports	2.05	1.1
12 directions administratives	25.44	1.06
Bureau des services consulaires	9.06	1.2
Bureau de liaison (sécurité et renseignements)	1.75	1.0
Bureau des Affaires publiques	6.14	1.3
Bureau de la coordination	1.75	1.3
Bureau des affaires juridiques	2.92	2.0
Bureau des affaires des Nations Unies	2.63	4.3
Bureau de la défense et du contrôle des armements	7.89	2.6
Bureau des affaires économiques et scientifiques	14.03	1.9
Bureau des affaires d'Afrique et du Moyen-Orient	3.51	2.2
Bureau des affaires de l'Asie et du Pacifique	3.21	1.4
Bureau des affaires de l'Europe	4.68	2.4
Bureau des affaires de l'hémisphère occidental	2.34	1.9
Direction du protocole	1.17	1.8

Tableau IV

Antécédents des chefs de mission du Canada

Décembre 1975

<u>Ministère d'origine</u>	<u>Ambassadeurs et Hauts-Commissaires</u> ^{1.}	<u>Consuls généraux et Consuls</u> ^{2.}
Affaires extérieures	65	4
Industrie et Commerce	9	21
Main-d'oeuvre et immigration	1	4
ACDI	3	0
Autre	6	2
	<hr/> 84	<hr/> 31

1. Comprend tous les chefs des missions permanentes du Canada auprès des organisations internationales, les chefs des délégations du Canada aux Négociations commerciales multilatérales et aux Pourparlers sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces ainsi que le Commissaire à Hong Kong. Exclut les chargés d'affaires a.i.

2. Comprend les chefs de tous les consulats et consulats généraux. Exclut les consuls honoraires.

Tableau V

Statistiques consulaires

Voyages de Canadiens à l'étranger, autres qu'aux Etats-Unis, 1975	1,544,000
Voyages aux Etats-Unis, 1975	32,900,000
Passeports valables détenus par des Canadiens, décembre 1975	2,663,871
Demands de renseignements au Bureau des services consulaires à Ottawa, 1975	26,000
Affaires consulaires et demandes de renseignements aux missions à l'étranger, 1975	448,000
dont, passeports délivrés	36,200
Canadiens emprisonnés ou détenus*	1,992
Inculpations pour affaires de drogue	895
Hospitalisations	627
Aide financière	550
Secours pour obtenir une aide privée	2,140
Rapatriements	256
Décès - inhumation sur place	191
retour au Canada	153
	344
Résidents canadiens inscrits dans les missions, 1975	45,000
(exclut les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Mexique)	

* On estime qu'il y avait 300 Canadiens en prison à l'étranger en mars 1976

Tableau VI

Roulement de personnel et expérience dans
certains bureaux des Affaires extérieures

1972-1975

<u>Bureau</u>	<u>Taux de roulement</u>	<u>Fonctionnaires avec expérience préalable</u>
Affaires de l'Europe	.84	16.9%
Affaires de l'Asie et du Pacifique	.81	36.7%
Affaires de l'hémisphère occidental	.84	13.6%
Affaires d'Afrique et du Moyen-Orient	.89	48.1%
Services consulaires	.93	36.1%
Affaires des Nations Unies	1.22	37.5%
Affaires de la défense et du contrôle des armements	1.07	31.0%
Affaires juridiques	1.50	80.9%
Affaires économiques et scientifiques	1.01	31.8%

Remarques:

1. Le taux de roulement a été calculé à partir du nombre de titulaires qui ont occupé chacun des postes pendant une période de trois ans. Ainsi, trois titulaires en trois ans donne un taux de 1.00, deux occupants en trois ans 1.50 et quatre occupants en trois ans 0.75.
2. Les chefs de Bureaux (Directeurs généraux) ont été exclus des calculs. Les agents de formation (SE 1(P)) ont été inclus.
3. L'"expérience" a été calculée à partir du nombre de fonctionnaires affectés dans les Bureaux pendant une période de trois ans qui avaient déjà travaillé dans la région ou dans le domaine dont s'occupe leur Bureau.

235
1653_x 2

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20026240 3

DATE DUE		DUE DATE	
DATE DE RETOUR			

DOCS

CA1 EA 76R52 FRE

Un examen du role du Ministere des
affaires exterieures au sein du
Gouvernement du Canada

43224575



60984 81800

