

Les contraintes du milieu et la gestion de la politique étrangère canadienne de 1976 à 1978

External Constraints and Foreign Policy Co-Ordination. The Case of Canada's US Affairs : 1976-1978

John Kirton

Volume 10, Number 2, 1979

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700943ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700943ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Kirton, J. (1979). Les contraintes du milieu et la gestion de la politique étrangère canadienne de 1976 à 1978. *Études internationales*, 10(2), 321–349. <https://doi.org/10.7202/700943ar>

Article abstract

The direction and pace of efforts to co-ordinate the foreign policy making process within the executive branch of middle-size states may depend on subtle but cumulatively important shifts in domestic and external environments. The experience of the Canadian government from 1976 to 1978 suggests the effects which four types of environmental change can have. The approach of a federal election was accompanied by a reduced emphasis on the formal procedures of the structured cabinet committee System instituted in the early years of the first Trudeau government. An increased threat to national unity, as registered in the November 1976 election of a Parti Québécois majority provincial government, concentrated decisional activity at the very centre of government, and had only indirect effects on the formal foreign policy planning process. Concern with persistent economic dilemmas, registered most clearly in the imposition of an expenditure restraint programme in August 1978, directly increased the use of the budgetary process and prompted moves toward foreign service integration. And the intensification of a decline in tension in relations with the United States, and the accompanying emergence of new global problems, led, in turn, to a transfer of dynamic, creative co-ordinatively-oriented leadership into the Department of External Affairs, a reorganization of the Department, and a strong stress on re-orienting its role toward that of a modern central policy agency.

LES CONTRAINTES DU MILIEU ET LA GESTION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE DE 1976 À 1978 *

John KIRTON **

ABSTRACT – External Constraints and Foreign Policy Co-Ordination. The Case of Canada's US Affairs : 1976–1978

The direction and pace of efforts to co-ordinate the foreign policy making process within the executive branch of middle-size states may depend on subtle but cumulatively important shifts in domestic and external environments. The experience of the Canadian government from 1976 to 1978 suggests the effects which four types of environmental change can have. The approach of a federal election was accompanied by a reduced emphasis on the formal procedures of the structured cabinet committee system instituted in the early years of the first Trudeau government. An increased threat to national unity, as registered in the November 1976 election of a Parti Québécois majority provincial government, concentrated decisional activity at the very centre of government, and had only indirect effects on the formal foreign policy planning process. Concern with persistent economic dilemmas, registered most clearly in the imposition of an expenditure restraint programme in August 1978, directly increased the use of the budgetary process and prompted moves toward foreign service integration. And the intensification of a decline in tension in relations with the United States, and the accompanying emergence of new global problems, led, in turn, to a transfer of dynamic, creative co-ordinatively-oriented leadership into the Department of External Affairs, a reorganization of the Department, and a strong stress on re-orienting its role toward that of a modern central policy agency.

* * *

Le dilemme que pose la coordination des bureaucraties dans le domaine des affaires étrangères, alors que le milieu environnant interne et externe devient de plus en plus complexe, est un problème qui afflige depuis longtemps les gouvernements de grandes puissances telles que les États-Unis, la France et la Grande-

* Cette étude s'intègre dans le projet du Centre d'études internationales sur les relations canado-américaines. L'auteur tient à exprimer sa reconnaissance à la Fondation Donner du Canada et au Conseil de recherches en sciences humaines pour leur appui financier. Il remercie également MM. Peyton Lyon, John Holmes et ses autres collègues du Séminaire interuniversitaire de relations internationales pour leurs commentaires et critiques très utiles. Enfin, il rend hommage à la coopération très aimable des fonctionnaires du Gouvernement canadien mais revendique l'exclusive responsabilité de la teneur de cet article.

** Professeur au Département d'économie politique, Université de Toronto, Canada.

Bretagne. Au cours de la dernière décennie, c'est devenu un problème qui affecte même les dirigeants de puissances moyennes comme le Canada. En 1968, le gouvernement de Pierre Trudeau avait amorcé son action avec l'intention ferme d'imposer une coordination rigoureuse à la prolifération de la branche exécutive. Pourtant, de 1970 à 1975, le processus décisionnel de ce gouvernement en politique étrangère a fait preuve d'une prodigieuse inconstance. Au cours de cette période, tantôt le Cabinet, tantôt les ministères fonctionnels ont été responsables le plus souvent de l'élaboration des politiques sur la plupart des questions individuelles de politique étrangère. Au même moment, les dirigeants politiques cherchaient de plus en plus dans le ministère des Affaires extérieures l'instrument principal de coordination d'ensemble. Mais en se fiant à un organe de coordination aussi éloigné des circuits normaux d'élaboration des politiques, le gouvernement n'est parvenu qu'à assurer un certain contrôle, la coordination de certains services et un équilibrage sélectif de ses affaires étrangères. Il n'est certes pas parvenu à établir une planification générale ou un contrôle rigoureux de ses opérations¹.

Après 1975, les dirigeants avaient le choix entre deux démarches pour résoudre ce dilemme de coordination. La première consistait à accorder le rôle de l'élaboration politique au centre de coordination en donnant aux Affaires extérieures les ressources nécessaires pour mener l'ensemble des relations du Canada avec l'étranger sous tous leurs aspects. La deuxième consistait à rapprocher le centre de coordination de l'action politique en créant une agence centrale qui serait en « prise directe » sur le Cabinet, cette agence centrale devenant le mécanisme principal pour l'intégration des affaires étrangères².

De 1976 à 1978, le gouvernement opta pour la deuxième démarche sous une forme légèrement modifiée et encore en évolution. Dès le printemps 1977, il adopta une série de mesures pour modifier la structure du ministère des Affaires extérieures et le transformer en une agence centrale moderne, capable d'élaborer des politiques, sensible à des directives centralisées et susceptible d'instituer un processus décisionnel hautement coordonné pour la politique étrangère dans son ensemble. Mené avec un dynamisme personnel intense et des aptitudes intellec-

1. L'émergence de cette inconstance est rapportée dans l'article de John KIRTON, « Foreign Policy Decision-Making in the Trudeau Government : Promise and Performance », *International Journal* 33, printemps 1978, pp. 287-311. Pour une conception subséquente des remèdes apportés à des dilemmes persistants, voir, respectivement, de W. M. DOBELL, « Interdepartmental Management in External Affairs », *Canadian Public Administration* 21, printemps 1978, pp. 83-102, et de Denis STAIRS, « Gouvernement responsable et politique étrangère », *Perspectives internationales*, mai-juin 1978, pp. 26-30.
2. Dans le langage qui se pratique à Ottawa, cette alternative se traduisait par « intégration complète » et « le concept d'agence centrale », respectivement. Compte tenu de son engagement à l'égard d'un degré élevé de coordination des relations extérieures par des modalités administratives directes, le gouvernement avait également le choix d'adopter un ou plusieurs modèles « mixtes ». Son rejet de telles possibilités découlait d'expériences antérieures dans l'intégration des opérations à l'étranger, qui avaient montré que les régimes « interministériels » mixtes d'élaboration et de coordination des politiques prenaient beaucoup trop de temps, occupaient trop d'années-hommes, suscitaient trop de conflits et ne produisaient pas assez d'innovations réelles.

tuelles considérables, cet effort a rapidement mené à toute une série de changements dans les caractéristiques organisationnelles et les pratiques opérationnelles des Affaires extérieures. Pourtant, dès la fin de l'été 1978, on percevait que la volonté de réforme était sur le point de prendre de nouvelles orientations, tandis que la transformation connaissait un rythme moins vigoureux. Ce changement de rythme tenait d'abord au fait que des innovations substantielles avaient déjà été introduites et qu'il y avait eu en outre une évolution dans les préoccupations des dirigeants eux-mêmes. On peut d'ailleurs retrouver la trace de ces préoccupations dans les déplacements subtils dans l'environnement à l'extérieur d'Ottawa. Il y avait, par exemple, l'imminence d'une élection générale, la réduction de la menace contre l'unité nationale et, plus directement, une préoccupation croissante du public à l'endroit de la situation économique, suffisante pour susciter le lancement d'un vaste programme gouvernemental de restrictions budgétaires d'une ampleur inégalée. C'est ce programme qui, dans le contexte d'un environnement international légèrement moins favorable, donna un caractère plus pressant aux questions que l'on se posait sur la rapidité du passage des Affaires extérieures de son rôle de service étranger à celui d'agence centrale, sur la valeur des aptitudes traditionnelles comme la représentation et le reportage à l'étranger face au nouveau rôle et, enfin, sur la nécessité de protéger, stimuler et rassurer ceux qui possédaient de telles aptitudes à Ottawa comme à l'étranger.

Comme l'effort de réforme entrepris par le gouvernement est un processus encore en cours, il est trop tôt pour déterminer comment les réponses à ces questions affecteront la conduite et les résultats du processus décisionnel en matière de politique étrangère à Ottawa. Cependant, en examinant les changements dans ce processus entre l'été 1976 et l'automne 1978, il est possible de présenter quelques réflexions préliminaires sur les causes et l'évolution de tentatives de réforme de ce type. Aussi le premier objectif de cet article est de retracer le cheminement des changements considérables qui ont eu lieu alors que le gouvernement Trudeau s'efforçait une fois de plus d'établir un contrôle plus étroit sur l'appareil chargé de l'élaboration de la politique tant nationale qu'étrangère. Le deuxième objectif est de voir comment ces changements sont reliés à des modifications souvent marginales mais néanmoins significatives dans l'environnement interne et externe. Enfin, le dernier objectif est d'énoncer quelques hypothèses susceptibles d'aider à déterminer à l'avenir comment les facteurs du milieu environnant affectent le comportement des individus et des unités bureaucratiques au sein de la branche exécutive de gouvernements nationaux.

La relation entre les changements du milieu et le comportement bureaucratique est évidemment très complexe dans la mesure où tous les facteurs du milieu — qui sont légion — peuvent affecter toute action interne à des degrés divers, à des rythmes variables et de façons non seulement multiples mais également interactives. Pour imposer néanmoins un certain ordre analytique, cette étude examine donc à tour de rôle les quatre grandes catégories de stimuli environnementaux subis par le gouvernement canadien de 1976 à 1978 et les instruments de coordination apparemment utilisés directement pour y faire face. La première partie traite des

facteurs électoraux et des activités du Premier Ministre, de son cabinet, des agences centrales classiques et de leurs principaux conseillers au niveau des sous-ministres. La deuxième partie traite de la crise de l'unité nationale en novembre 1976, des premières réactions sur les plans fonctionnel et institutionnel et des processus de planification formels et *ad hoc* qu'elle a suscités. La troisième partie touche aux préoccupations économiques, à l'utilisation par le gouvernement du processus budgétaire et à ses efforts pour intégrer davantage le fonctionnement de son service étranger. Enfin, la quatrième partie examine les changements dans l'environnement externe, les efforts du gouvernement pour transformer les Affaires extérieures en une agence centrale et pour réaliser la coordination des opérations par son entremise. Dans chaque partie, on relèvera les événements spécifiques qui ont provoqué le recours à un instrument particulier ; on verra comment l'instrument a été modifié, utilisé et, si possible, quels ont été les résultats. L'étude conclut en soulignant comment l'expérience canadienne peut aider les chercheurs à raffiner leurs recherches afin de mettre à jour les liens fondamentaux entre les facteurs du milieu et le comportement bureaucratique dans l'analyse du processus de politique étrangère³.

I — LE PREMIER MINISTRE, LE CABINET ET LES AGENCES CENTRALES

Le premier événement majeur dans le milieu à affecter le processus décisionnel en politique étrangère en 1976-78 remonte en fait à deux ans plus tôt, lors de l'élection de juillet 1974. En donnant au gouvernement une majorité respectable pour au moins quatre ans, l'élection rendit au Premier Ministre la confiance voulue pour reprendre sa première tentative de créer un processus décisionnel parfaitement rompu à une direction politique centrale. L'élection lui donnait en outre la marge de manœuvre nécessaire pour planifier sa campagne de réforme dans les moindres détails et de la mettre en œuvre délibérément par étapes. Enfin, plus important peut-être, l'élection renvoyait à Ottawa un premier ministre qui possédait six ans d'expérience dans l'art de gérer et d'organiser un exécutif fédéral lourd et complexe,

3. Cet article prend pour champ d'analyse officiel « les affaires canado-américaines », définies dans leur sens le plus large comme « tout comportement des responsables de la branche exécutive du gouvernement canadien pour lequel l'action directement connexe, passée, présente ou future des responsables du gouvernement américain est explicitement prise en considération ». L'analyse repose essentiellement sur des informations recueillies au cours de soixante-et-une entrevues semi-structurées menées en grande partie au cours du mois d'août 1978 auprès d'agents de rang intermédiaire aux Affaires extérieures, dans les agences centrales traditionnelles et auprès de onze autres ministères. L'information était jugée marginalement acceptable si elle était relatée en détail par une source, confirmée avec un certain nombre de détails par une seconde source ou répétée de façon générale par plusieurs sources sans être contredite par d'autres. Chaque fois que c'est possible, on fait allusion dans le texte aux sources les plus précises et les plus détaillées qui appartiennent au domaine public. Le fait de s'appuyer sur de l'information donnée essentiellement par des fonctionnaires de rang intermédiaire peu après le programme de restriction d'août 1978 peut, malgré une vérification attentive, entraîner des distorsions que seule une future recherche pourra identifier.

donc un chef qui avait des idées les plus élaborées qui soient sur la façon dont les réformes souhaitées pouvaient être réalisées ⁴.

Le résultat le plus immédiat de la nouvelle approche du Premier Ministre se traduisit pendant toute une année d'efforts au niveau ministériel pour formuler un ensemble logique de priorités déterminant les actions gouvernementales dans leur ensemble. Un effet plus indirect se traduisit par une série d'ajustements concomitants relatifs au personnel *senior* de la Fonction publique. Toutefois, les réformes les plus fondamentales du Premier Ministre ont commencé trois mois après les élections par l'annonce de la nomination de Michael Pitfield à la place de Gordon Robertson au poste le plus important de la Fonction publique, celui de secrétaire du Cabinet et greffier du Conseil privé. Bien que M. Robertson accédait au poste tout nouveau et prestigieux de secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales et demeurerait conseiller en matière de nominations par ordre en Conseil, la différence considérable entre les deux hommes – générations différentes, conception du système décisionnel et rapport personnel avec le Premier Ministre – démontrait clairement qu'un changement de première importance venait de se produire. Les changements subséquents au niveau des sous-ministres devaient largement accréditer cette thèse : dans les douze mois qui ont suivi le début du mois de décembre 1974, des démissions tout comme les retraites anticipées ont donné lieu à pas moins de 16 mutations dans les différents ministères à Ottawa ⁵.

Ces premiers événements témoignaient de la volonté de procéder à des réformes par petits coups qui permettaient de placer certaines personnalités choisies à des postes stratégiques chez les grands mandarins de la Fonction publique, tout en évitant les grandes démonstrations publiques qui avaient accompagné la révision de la politique étrangère des années 1968–70. Le premier énoncé public de la nouvelle conception vint de Michael Pitfield lui-même au cours de son allocution de septembre 1975 à l'Institut d'administration publique du Canada ⁶.

4. George RADWANSKI, *Trudeau*, Toronto, Macmillan, 1978, pp. 287–310. Pour une discussion des buts et réalisations de la première tentative de réforme de Pierre Trudeau, voir John KIRTON, *op. cit.* C'est ce travail et ses conclusions qui fournissent le cadre de référence sous-jacent pour la description des tendances et des orientations dans cette étude.
5. La nomination de M. Robertson fait l'objet de commentaires dans : Canada, Bureau du Premier Ministre, *Communiqué de presse*, 4 octobre 1974 ; « Robertson Moves, Pitfield Gets Top Post », *Toronto Globe and Mail*, 5 octobre 1974 ; et Richard GWYN, « PM's Friend Reached for Top, Named Top Civil Servant at 37 », *Toronto Star*, 5 octobre 1974. La ronde des sous-ministres est évaluée par Christine NEWMAN, « How the Power of the Old Establishment Was Broken », « How a Decision Is Made in Trudeau Town », et « Balancing Off the Bureaucracy : The Pierre Principle », *Toronto Globe and Mail*, 15, 16 et 17 décembre 1975. Une explication complémentaire mais distincte de la nomination de M. Robertson souligne le fait que le Bureau des relations fédérales-provinciales avait grandi au point de rivaliser en taille avec le Bureau du Conseil privé lui-même et exigeait donc une tête dirigeante séparée si l'on voulait conserver la flexibilité des différents bureaux dans la présentation de leurs rapports au secrétaire du Cabinet et au Premier Ministre.
6. Michael PITFIELD, « The Shape of Government in the 1980s : Techniques and Instruments for Policy Formulation at the Federal Level », *Canadian Public Administration* 19, printemps 1976, pp. 8–20. Les citations subséquentes proviennent de cet article.

Cette conférence a signalé la fin des plaidoyers ministériels intenses du régime Trudeau des premières années. On y parlait, au contraire, du précieux temps ministériel à préserver, de la nécessité de choisir des administrateurs talentueux comme sous-ministres et de considérer le gouvernement comme une

confédération d'institutions... qui ne sont pas commandées avec rigidité mais plutôt enrichies par une certaine dose de contrepoids.

Pourtant, en contrepartie de cette déconcentration, on retrouvait trois remarques beaucoup plus fondamentales : un rappel que le processus gouvernemental continuerait « d'exiger des changements beaucoup plus fondamentaux que ce que l'on avait pu concevoir jusque-là » ; la perception du gouvernement comme un « système total » ; et la volonté

de mettre beaucoup plus l'accent qu'avant sur les questions de personnel – sélection, formation, promotion et renvoi –, qui, en dernière analyse, sont des éléments aussi déterminants pour la formation d'une politique que toute autre technique ou tout autre instrument utilisé à cette fin.

La nouvelle conception semblait ainsi fondée sur la volonté de resserrer la coordination d'ensemble du système gouvernemental à l'aide d'un certain nombre de personnes à des postes clés, qui constituerait la dispositif premier de coordination. À partir de cette structure, il serait permis de procéder à la spécialisation et à la délégation, les ministres donnant des directives politiques individuelles dans des secteurs donnés et leurs sous-ministres aidant à faire comprendre ces directives aux couches subalternes de la fonction publique. Cela tendait à perpétuer le système de comités du Cabinet, étayé de toute une série de comités de mise en œuvre et de coordination avec un nombre de membres fixe, un ordre du jour, des procédures et des règlements bien établis et surtout une latitude considérable quant aux décisions finales. Mais cela signifiait en même temps que l'on mettait beaucoup plus l'accent sur la responsabilité collective des ministres *seniors*, tout en réduisant le nombre de réunions, laissant l'exercice de l'autorité aux présidents de comités et en ayant abondamment recours à des comités *ad hoc* pour toute une série de questions épineuses et complexes qui exigeaient beaucoup de temps.

Alors même que ces modifications étaient intentionnelles, elles commencèrent à être dépassées, à l'automne 1976, par des considérations plus concrètes caractérisant les processus décisionnels au niveau du Cabinet. Cette conception, propre à la deuxième moitié du mandat du gouvernement, conjuguée avec une faible popularité chez les électeurs, aboutit à une série de changement de personnel qui renforça la tendance déjà naissante. Cette évolution a commencé en septembre 1976 à l'échelon ministériel avec la nomination d'Allan MacEachen comme « leader » du gouvernement en Chambre et premier ministre intérimaire en l'absence de Pierre Trudeau. Elle s'est rapidement accélérée après novembre 1976 alors que la menace que représentait le *parti québécois* était au cœur des préoccupations du Premier Ministre et de ses plus proches collaborateurs. Dès l'été 1977, les problèmes que posaient la situation québécoise et le fonctionnement général du gouvernement étaient devenus tels que le Premier Ministre décidait de ne

plus diriger entièrement toutes les sphères de la politique, se réservait l'unité nationale, le redressement économique et les affaires internationales Nord-Sud. Pour s'assurer que les questions de routine ou extérieures à ces secteurs continuent de bénéficier d'une attention égale et compétente, le Premier Ministre s'est tourné en septembre vers trois collègues ministériels nommant l'ancien ministre des Affaires extérieures, Allan MacEachen, vice-premier ministre, avec la responsabilité d'un grand nombre de fonctions dévolues au premier ministre en Chambre et à la tête de comités du Cabinet. Marc Lalonde recevait de son côté le portefeuille de ministre d'État responsable des relations fédérales-provinciales et Jean Chrétien devenait ministre des Finances après la démission de Donald Macdonald ⁷.

Au niveau de l'Agence centrale, on fit de même en transférant à des postes importants de hauts fonctionnaires susceptibles de se mouler au mode de pensée du Premier Ministre. On ajoute à cela des changements de procédure qui eurent pour effet de rehausser leur influence. Dès janvier 1976, on nommait un nouveau sous-secrétaire du Cabinet (Opérations) et une directive nouvelle était édictée, assurant que le Bureau du Conseil privé (BCP) plutôt que le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) conserverait le dernier mot quant aux recommandations sur des documents du Cabinet assortis d'une composante budgétaire ⁸. Plus tard au cours de la même année, le secrétariat du BCP pour la politique extérieure et la défense était renforcé par le détachement d'agents du Secrétariat pour la politique économique, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et des Affaires extérieures.

De novembre 1976 à la fin de 1977, il n'y eut pas de changement important dans le personnel, les procédures ou la structure du Bureau du Conseil privé si ce n'est du détachement d'un plus grand nombre d'agents des Affaires extérieures auprès du BCP. Cependant, au début de l'année 1978, une nouvelle série de changements voient le jour. Alors que l'on pressentait le déclenchement prochain des élections, le président du Groupe de planification politique aux Affaires extérieures était nommé secrétaire adjoint du Cabinet pour la politique extérieure et la défense et se voyait confier les fonctions non partisans d'Ivan Head sur une base intérimaire. M. Head, qui avait été au service du Premier Ministre près d'une décennie et avait été le plus proche conseiller de Pierre Trudeau en relations

7. Canada, Bureau du Premier Ministre, « Transcription des remarques du Premier Ministre à la presse après l'assermentation des ministres chez le Gouverneur général », Ottawa, le 16 septembre 1977. Voir également, de Richard GWYN, « PM Changes Style : Less Reading, More Plotting », *Toronto Star*, 17 septembre 1977, et de Geoffrey STEVENS, « The Cabinet Shuffle », *Toronto Globe and Mail*, 22 septembre 1977. D'une façon générale, les changements de personnel devraient être conçus comme un processus où l'on profite des chances qui s'offrent en ne faisant rien pour les éviter. Il est à noter cependant que l'une des raisons que l'on dit valoir pour expliquer la démission du prédécesseur de M. Donald Macdonald, M. John Turner, était le mépris de ce dernier pour le système décisionnel collégial de M. Trudeau. Voir « John Turner : Going Out with Style », *Time*, 22 septembre 1975.

8. Frank HOWARD, « De Montigny Marchand Making His Mark », *Ottawa Citizen*, 4 février 1976.

internationales, devint président du Centre de recherches sur le développement international⁹.

Au niveau des sous-ministres, l'accent mis par M. Pitfield sur le rôle administratif des sous-ministres plutôt que sur leur rôle de conseillers généraux signifiait un temps d'arrêt pour la ronde frénétique des permutations à ces postes qu'on avait connue auparavant. Quel qu'ait été l'élargissement intellectuel de l'expérience, elle avait donné une très grande latitude aux carriéristes ministériels pour atermoyer sur des actions souhaitables à moins qu'un détenteur moins expérimenté ou moins déterminé n'occupe le poste. D'une façon plus générale, la solution consistait à créer une réserve de sous-ministres possibles, dont les membres seraient tous aussi sensibles les uns que les autres aux orientations du Premier Ministre tout en étant capables d'administrer leurs ministères respectifs en conséquence. Ces critères ouvraient la voie à des sous-ministres qui, en règle générale, étaient passablement plus jeunes et qui avaient acquis de l'expérience au sein de l'Agence centrale ; ils auraient en outre vraisemblablement assuré avec succès la direction de services et organismes importants tout en ayant su donner des conseils judicieux faisant preuve de jugement politique. Enfin, le parfait candidat aurait acquis de l'expérience à l'extérieur de la fonction publique fédérale. Ainsi, de 1975 à janvier 1977, il y eut des transferts dans six ministères et agences. En février 1977, un agent de carrière du service extérieur devint président de l'ACDI, et au cours de l'année suivante, des changements eurent lieu, entre autres, aux Affaires extérieures et au Conseil économique du Canada. Ce flux de personnes plus jeunes à des postes de sous-ministres s'est accompagné de l'affectation d'anciens sous-ministres plus âgés à des tâches spéciales de courte durée, surtout dans des domaines économiques ayant une importance particulière pour les relations du Canada avec les États-Unis¹⁰.

Ces tendances à l'innovation administrative et aux transferts de personnel reflétaient une mise en œuvre relativement fidèle des premières conceptions d'une coordination à l'échelle du système à l'aide d'un réseau de personnes bien choisies. Cependant, elles représentaient également une adaptation au désengagement du Premier Ministre et illustraient la confiance croissante qu'il accordait à des collaborateurs à qui était accordé un pouvoir autonome accru. Cette réorientation est clairement parue dans le déroulement des opérations qui avait commencé à prévaloir avant septembre 1977 et qui allait connaître une vogue croissante par la suite, surtout à mesure que se rapprochait l'échéance électorale.

9. « Trudeau's Foreign Policy Adviser Moves to Research Position », *Toronto Globe and Mail*, 18 février 1978.

10. Ces nominations étaient destinées à éviter aux sous-ministres frisant les 55 ans de subir la tension des décisions à prendre dans la hiérarchie de leurs ministères tout en réservant leurs services pour travailler à des problèmes exigeant une grande familiarité avec les éléments d'un problème, du processus décisionnel, des modes de négociations, ainsi que l'art de faire rapport aux ministres de façon à la fois honnête et efficace. Pour des exemples similaires aux États-Unis, voir, de James RESTON, « The New Diplomacy », *New York Times*, 26 août 1977, et de Gilbert R. WINHAM, « Bureaucratic Politics and Canadian Trade Negotiation », *International Journal* 34, hiver 1978-79, p. 80.

À l'échelon ministériel, on eut moins recours à la forme hautement structurée du système du Cabinet. Bien que les pressions exercées sur le temps collectif du Cabinet continuaient à se faire sentir, on en vint plutôt à n'envoyer au Cabinet que les questions qui exigeaient un changement majeur de politique qu'imposaient des échéances impératives d'action et pour lesquelles les bureaucrates avaient déjà avancé des propositions concrètes. Davantage de questions étaient référées à de petits groupes *ad hoc* de ministres directement concernés ou délégués à cette fin, la coordination générale ne survenant qu'au gré des relations personnelles entre les ministres. Quoique le Cabinet plénier discutait activement des questions qui avaient une importance électorale ou nationale primordiale, le Premier Ministre devenait moins catégorique. Le seul organe qui semblait encore susciter de sa part un intérêt constant et direct était le Comité fusionné des priorités et de la planification et des relations fédérales-provinciales. Officiellement, cet organisme avait un champ d'intérêt très exclusif n'inscrivant à son ordre du jour que les questions ayant un impact considérable et potentiellement dommageable pour le redressement économique, l'unité nationale et la stratégie constitutionnelle ainsi que les relations économiques internationales liées au dialogue Nord-Sud. En même temps, cependant, le comité avait un ordre du jour « officieux » beaucoup plus vaste et très variable qui donnait lieu à une série d'interventions plutôt imprévisibles dans des processus généralement régis de façon différente.

Le fonctionnement des comités du Cabinet a au moins introduit un élément de prévisibilité dans le système. Allan MacEachen est parvenu à exercer un contrôle incontestable sur les comités *ad hoc* qu'il présidait. De même, la plupart des présidents des comités sectoriels fixes en sont devenus les leaders incontestés, surtout à mesure que ces organismes se réunissaient moins souvent, évoquaient des questions plus fluides et n'obtenaient la participation que d'un nombre réduit de ministres.

Au niveau du Cabinet, trois modes distincts de coordination se sont ainsi manifestés, centrés sur Don Jamieson et le Comité sur la politique extérieure et la défense, Allan MacEachen et les principaux comités *ad hoc* et, d'une façon moins stable, le Premier Ministre et le Comité conjoint des priorités et de planification et des relations fédérales-provinciales. Parce que les trois personnalités avaient accumulé beaucoup d'expérience et/ou étaient toutes très intéressées par les affaires économiques internationales de même que par les questions qui divisaient les régions du Canada, on retrouvait au début des degrés élevés d'interaction entre ces processus distincts. Cependant, le désengagement du Premier Ministre a mené progressivement à une séparation croissante de ces sphères. Bien que cela ait eu pour résultat de réduire les contradictions déclarées entre les ministres « pivots », tout en renforçant la position dominante de chacun dans sa sphère, la question s'est posée, à savoir « qui coordonnerait les coordonnateurs ¹¹ ».

11. Pour une présentation récente de l'accent mis sur la responsabilité ministérielle individuelle plutôt que collective, voir, de M. J. L. KIRBY, H. V. KROEHN et W. R. TRESCHKE, « The Impact of Public Policy-Making Structures and Processes in Canada », *Canadian Public Administration* 21, automne 1978, pp. 407-417, et de A. W. JOHNSON, « Public Policy : Creativity and Bureaucracy », *Canadian Public Administration* 21, printemps 1978, pp. 1-15.

Le candidat le plus logique était ce groupe d'agences centrales traditionnelles desservant le système du Cabinet dans son ensemble. On assistait, là, à un détachement *de facto* des acteurs et agences qui se spécialisaient dans des domaines particuliers, comme en témoignaient la création du Groupe Tellier au sein du Bureau des relations fédérales-provinciales, la démission (voir ci-dessous) d'Ivan Head du Bureau du Premier Ministre (BPM) et la concentration au SCT des différents aspects des restrictions des dépenses gouvernementales. Au même moment, de nouvelles autorités sur ces sujets émergeaient au sein même du BCP alors que le sous-secrétaire (Opérations) commençait à s'intéresser à toutes les questions touchant au Québec, à la France et la Francophonie, que le secrétaire adjoint (Politique extérieure et Défense) faisait de même pour l'ensemble des questions internationales et qu'un nouveau conseiller spécial s'intéressait aux questions économiques, particulièrement à celles qui touchaient le monde développé.

Au sein de ce triumvirat, la coordination a été puissamment favorisée par l'intérêt considérable que chacun de ces acteurs avait pour les sphères de compétence des deux autres. En outre, les pratiques de travail au BCP favorisent les échanges intenses, les documents étant abondamment distribués et les rapports s'établissant plutôt au gré des intérêts que de la hiérarchie, d'après les circonstances et selon les exigences du moment. Plus important sans doute est le fait que le secrétaire du Cabinet, Michael Pitfield, a commencé lui-même à s'intéresser beaucoup aux affaires étrangères et en vint à devenir le seul point de jonction du « système global » tel qu'il est conçu dans ce contexte.

Bien que ce nouveau rôle du BCP comme centre de coordination puisse avoir renforcé le niveau d'intégration, il a également soulevé des questions quant aux pratiques de travail au niveau des sous-ministres. La nouvelle génération de sous-ministres avait tendance à considérer le BCP comme une source et une cible d'influence tout à la fois. Cependant, cette perspective pouvait entraîner en contrepartie une réduction de leur rôle de conseillers de leurs ministres et d'administrateurs de leurs ministères respectifs. Or un grand nombre de ces ministres ne faisaient même pas partie du groupe de priorités et de planification. En outre, avec la réduction des opérations menées dans le cadre formel du Cabinet et de ses comités, il se présentait moins d'occasions d'obtenir des informations à propos de bon nombre de ministres ou encore de leur en communiquer directement. De leur côté, les hauts fonctionnaires du BCP ont tendance – tout en ayant la capacité de le faire – à offrir leurs propres commentaires indépendants sur les avis émanant d'ailleurs. Même les principaux sous-ministres pouvaient découvrir que leur accès à l'information était limité à cause des postes bureaucratiques séparés et distincts qu'ils occupaient. Et sur des questions électoralement sensibles, il était toujours possible pour les sous-ministres d'être exclus des délibérations ministérielles.

II – LE PROCESSUS DE PLANIFICATION

Le deuxième changement majeur dans le milieu qui a affecté le processus décisionnel à Ottawa a été l'élection d'un gouvernement majoritaire du *parti*

québécois le 15 novembre 1976. Cet événement a profondément surpris l'entourage immédiat du Premier Ministre qui, avant que les résultats ne commencent à rentrer, avait tendance à croire que l'élection d'un gouvernement majoritaire du parti québécois n'était pas plausible. À leurs yeux, un tel gouvernement constituait une menace grave pour des valeurs primordiales tant nationales que personnelles dans la mesure où il conférait la légitimité et les leviers politiques d'un gouvernement provincial dûment constitué à un groupe de gens bien connus de l'élite francophone à Ottawa pour leur capacité intellectuelle, leur habileté politique et leur dévouement à la cause séparatiste. Cependant, il n'y avait pas de consensus sur la nécessité d'une réaction fédérale active et rapide qu'on ne considérait pas comme étant absolument souhaitable. En fait, la première réaction a été de bien montrer que « les affaires continuaient comme d'habitude » à la fois pour atténuer les tensions que suscitait une atmosphère émotivement chargée et pour donner aux autorités fédérales le temps de formuler une réponse à ce nouveau problème.

Dès le début de 1977, les grandes lignes d'une réponse avaient été arrêtées. Elles maintenaient le principe antérieur de la normalité dans les affaires mais y ajoutaient divers éléments. On soulignait tout d'abord qu'il fallait traiter le Québec comme les autres provinces, d'une part, en parant tous ses efforts tendant à assurer un statut particulier *de facto* et, d'autre part, en évitant de réagir de façon excessive aux initiatives québécoises manifestement et légitimement de juridiction provinciale. On retrouvait comme deuxième élément une sorte de campagne diplomatique destinée à prouver aux étrangers que le gouvernement fédéral avait la situation bien en main ainsi qu'à diffuser une interprétation fédéraliste de la situation. Enfin, un troisième élément consistait en un processus d'accommodement sur le fond qui cherchait à opérer des ajustements dans les domaines qui préoccupaient particulièrement le Québec comme l'immigration, les communications et la réforme générale de la constitution.

La mise en œuvre d'une telle réponse exigeait un centre de coordination de premier ordre pour rassembler et disséminer l'information sur les questions liées à l'unité nationale, élaborer les plans d'ensemble de la campagne fédérale et exercer le contrôle nécessaire pour la rendre efficace. Un des premiers gestes à cet égard a été la fusion *de facto* des deux comités du Cabinet présidé par le Premier Ministre (Priorités et planification et relations fédérales-provinciales). Pour alimenter cet organe et également pour éviter que tout l'appareil central de gouvernement ne s'engage de façon exclusive dans un seul domaine d'action, le gouvernement créait, en février 1977, une unité spéciale au sein du Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP). Ce « groupe Tellier » était principalement chargé de conseiller le Premier Ministre, le Cabinet et les bureaucrates sur la façon de traiter des éléments liés à l'unité nationale dans tout programme gouvernemental. En outre, le groupe était chargé de mener des études spéciales et de fournir des informations à tout groupe extérieur dédié à la cause fédéraliste¹².

Au cours des trois premiers mois qui ont suivi la victoire du parti québécois, aucune des agences centrales n'eut des contacts suivis du type « crise-réaction »

12. « The Man Who Heads the Fight for Canada », *Toronto Globe and Mail*, 16 février 1977.

avec le ministère des Affaires extérieures. Dès que furent connus les résultats de l'élection, un groupe de travail fut constitué aux Affaires extérieures au niveau de la haute direction, mais la responsabilité fonctionnelle fut rapidement reléguée aux échelons subalternes. Les activités aux Affaires extérieures se sont initialement concentrées sur les réponses à donner aux innombrables demandes d'information des postes à l'étranger, sur l'énoncé d'une déclaration type sur la question et sur l'analyse de la façon dont le gouvernement québécois se comportait à court terme sur la scène internationale. Après quelques mois, le ministère avait pris un rythme de croisière sur cette question, s'assurant que les postes étaient bien conscients de la politique élaborée au sein du BRFP et du BCP, leur adressant tous les documents pertinents, passant en revue les mécanismes de coopération entre Ottawa et Québec et s'efforçant d'atténuer toute friction possible en matière de visites et de représentation à l'étranger..

Dans l'accomplissement de leurs tâches respectives, les responsables des agences centrales comme les fonctionnaires des Affaires extérieures étaient guidés par leurs convictions communes sur un certain nombre de points fondamentaux. De part et d'autre, on jugeait qu'il s'agissait d'un problème interne et que les livres blancs de 1968, étayés d'une analyse cas par cas des problèmes nouveaux, demeuraient le fondement de l'action du gouvernement canadien à l'étranger. Plus particulièrement, dans les deux organismes, les gens se sont rapidement convaincus que le gouvernement américain ne cherchait nullement à exploiter la situation à son avantage et qu'il n'était donc pas nécessaire de modifier le comportement sur ce front. Cependant, sous le couvert de ce consensus général, des différences individuellement marginales, mais cumulativement importantes, se faisaient jour quant à la perspective et à la démarche souhaitées. Plus particulièrement, les personnes les plus proches du centre de décision estimaient que, quelles qu'en soient les raisons intrinsèquement valables, leurs collègues des Affaires extérieures étaient beaucoup trop réticents à se concentrer sur des considérations d'unité nationale dans leur sens le plus large ; on leur reprochait d'hésiter à adopter une attitude restrictive sur les questions de visites ministérielles ou à entamer ouvertement les hostilités et à s'engager dans une campagne diplomatique active à l'étranger, particulièrement au chapitre des affaires canado-américaines¹³.

L'intérêt personnel fondamental du Premier Ministre pour la question de l'unité nationale a conduit, après le 15 novembre, au renforcement du contrôle par le « cœur » du gouvernement. Au gré des circonstances, on s'assurait de la contribution du ministère non pas dans le cadre de mécanismes formels de planification conjointe, mais plutôt par le truchement d'un processus hautement individualisé et *ad hoc* de consultation selon les sujets entre personnes que des liens personnels unissaient. Quand on avait besoin de connaissances particulières sur des questions internationales, on confiait à des agents spécialement choisis aux

13. Cette description des grandes tendances dans la dynamique des réactions en temps de crise et des perceptions sous-jacentes ne nie nullement le fait que le débat portait sur des questions extrêmement complexes, qu'il existait d'autres dimensions du désaccord et que les positions adoptées ne coïncidaient pas exactement avec les frontières administratives.

Affaires extérieures des affectations temporaires au BRFP. Ce n'était que pour des études générales comme l'enquête à travers l'ensemble des ministères sur les programmes fédéraux au Québec que des contacts formels étaient établis avec les Affaires extérieures¹⁴.

La relation entre le processus de planification suscité par la crise de l'unité nationale et celui qui émergeait dans le domaine des affaires étrangères apparaissait passablement indirecte si l'on en juge d'après les données disponibles. Ce dernier processus repose plus fondamentalement sur la position traditionnelle des Affaires extérieures comme l'un des ministères à Ottawa les plus sensibles aux considérations d'unité nationale et aux aspirations des francophones. Le rapport entre les deux processus peut bien avoir été renforcé par la sensibilité personnelle particulière à l'égard de ces dimensions de la part de ceux qui ont « planifié » les activités aux Affaires extérieures au cours de l'été et de l'automne 1977. Des formes plus directes d'intégration devenaient de moins en moins nécessaires à mesure que les décisions individuelles, une fois rassemblées, établissaient avec beaucoup de précision le cadre au sein duquel la planification politique dans toutes les sphères allait procéder.

Dans ce contexte, les activités de planification aux Affaires extérieures étaient libres de porter sur le fond de questions diverses dans différents domaines et sous une forme déterminée par les considérations du moment. Plus particulièrement, l'intérêt sympathique d'un nouveau sous-secrétaire (voir ci-dessous) a suscité un effort nouveau en vue d'élaborer un cadre d'ensemble pour la politique étrangère, par une démarche cas par cas, l'accent étant mis sur les questions dont l'importance à l'avenir était déjà apparente mais pour lesquelles il était relativement aisé d'introduire des modifications.

Au plan des procédures, l'élaboration de ce cadre reposa sur des consultations interministérielles intenses à l'intérieur d'un petit groupe très restreint de fonctionnaires au plus haut niveau du gouvernement, sans structure formelle, sous l'égide ferme et résolue des Affaires extérieures. La discussion devait avoir lieu à l'intérieur d'un tout nouveau comité des sous-ministres sur la politique étrangère appuyé par un groupe de « planification » entièrement refondu aux Affaires extérieures. Ce groupe devait mettre beaucoup moins l'accent sur la planification générale à long terme à laquelle participaient des groupes de l'extérieur, et beaucoup plus sur une révision des principes et pratiques de la politique étrangère, en général, afin de déterminer s'ils étaient adéquats pour faire face aux questions nouvelles qui émergeaient, et sur la définition de choix et d'alternatives sur toute la gamme de la politique étrangère canadienne. Pour mettre en œuvre ce mandat, le groupe

14. Des changements majeurs eurent lieu bien entendu au cabinet, avec la nomination du ministre des Approvisionnements et Services, Jean-Pierre Goyer, au titre de conseiller spécial de M. Jamieson sur toute question liée à la francophonie et, en septembre 1977, avec la nomination de Jean Chrétien comme ministre des Finances, le premier francophone à occuper ce poste, et Marc Lalonde au poste de ministre d'État responsable des relations fédérales-provinciales. Voir, respectivement : Canada, ministère des Affaires extérieures, « Visite de M. Jean-Pierre Goyer en France », *Communiqué* 37, 4 mai 1977, et Canada, Bureau du Premier Ministre, *op. cit.*

se vit doter d'un personnel nouveau qui eut la possibilité de participer à toutes les délibérations importantes avant que les décisions définitives du ministère ne soient prises.

Vers la fin de l'été 1978, les modalités de travail du « secrétariat de la planification des politiques » et du comité interministériel supérieur avaient commencé à se dessiner. Le Secrétariat de planification des politiques est parvenu à se tailler et à conserver un rôle de premier plan dans les affaires du ministère. Au même moment, la simple compétence de ses membres, sans compter la nécessité d'établir sa crédibilité auprès des « opérationnels » du ministère, a incité le Secrétariat à choisir comme sujets de recherche et d'analyse des thèmes qui se situaient au cœur du fonctionnement d'un service étranger et des questions d'intérêt immédiat pour le secrétaire d'État et le sous-secrétaire¹⁵. Le comité des sous-ministres sur la politique étrangère a entrepris un échange de vues relativement dénué de formalité sur des questions d'importance immédiate plutôt qu'un examen structuré et détaillé de questions plus fondamentales. L'élaboration d'une révision publique formelle, sur une large échelle, du type qui a mené à la publication des livrets sectoriels de *Politique étrangère au service des Canadiens* dépendait largement, disait-on, de la date et des résultats de l'élection fédérale à venir.

III – L'INTÉGRATION DES OPÉRATIONS À L'ÉTRANGER ET LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Le troisième facteur important ayant affecté le système décisionnel découlait de la détérioration continue de l'économie intérieure et internationale qui s'est traduite par les deux programmes essentiels du gouvernement destinés à lui redonner le contrôle des affaires macro-économiques. Au premier chef, il y eut la politique du contrôle des prix et des salaires introduite à la plus grande surprise de tous en octobre 1975. Cette politique a eu des conséquences importantes, fussent-elles indirectes, sur le recours à l'instrument budgétaire comme dispositif de coordination dans le domaine des affaires étrangères. Pour que le programme s'avère efficace, il fallait donner à un public devenu plutôt cynique l'impression que l'austérité s'appliquait au moins autant aux propres opérations du gouvernement qu'à la situation économique de la population, en général. Dans leur recherche de secteurs où les dépenses publiques pouvaient être réduites, les dirigeants au gouvernement ont estimé que le service extérieur était un candidat de premier choix. Cela reflétait en partie le fait que d'autres secteurs des dépenses gouvernementales, la défense notamment, avaient atteint un point à partir duquel toute réduction, voire la seule prolongation des restrictions devenait intolérable. Plus directement, le choix du service extérieur comme cible découlait de l'expansion relativement

15. Pour ce qui est de la tension qui régnait entre « planificateurs » et « opérateurs » aux Affaires extérieures, voir Daniel MADAR et Denis STAIRS, « Alone on Killers' Row : The Policy Analysis Group and the Department of External Affairs », *International Journal* 32, automne 1977, pp. 727-755 ; et de G. A. H. PEARSON, « Order Out of Chaos ? Some Reflections on Foreign Policy Planning in Canada », *International Journal* 32, automne 1977, pp. 756-768.

rapide du service extérieur au cours des années précédentes alors qu'il s'était efforcé de récupérer les pertes subies lors de la campagne d'austérité des années 1969-71.

L'introduction du contrôle sur les prix et les salaires survint au moment où trois ministères du service étranger (Affaires extérieures, Industrie et Commerce, Main-d'œuvre et Immigration) et l'ACDI effectuaient leurs propres études de réduction dans le cadre de la programmation par pays pour 1975-76. L'étude la plus importante à cet égard a été la célèbre « Étude des effectifs et des opérations à l'étranger », mieux connue sous le nom de « L'étude Richardson ». Cette étude a abouti à la recommandation de juin 1976 émanant du Comité interministériel sur les relations extérieures (CIRE) au niveau des sous-ministres, à l'effet qu'au cours des trois années subséquentes, le service étranger connaisse une croissance zéro. Cette recommandation fut approuvée par le Comité sur la politique extérieure et la défense et le Cabinet plénier. Il en est résulté une réduction d'un nombre important de postes d'agents à l'étranger pour les trois services étrangers et d'autres ministères, sans compter la réaffectation de personnes individuellement à des postes moins coûteux au Canada. Au même moment, le Cabinet recommandait une réduction parallèle dans les postes de soutien à l'étranger, qui fut subséquentement mise en œuvre par les Affaires extérieures avec le Conseil du Trésor.

Au cours des deux années qui ont suivi, le processus du CIRE était confié à un sous-comité *ad hoc* au niveau de sous-ministre adjoint. Ce comité s'est penché sur des questions opérationnelles comme les frais de représentation, les directives sur la conduite personnelle, l'intégration du personnel de soutien et l'ouverture de nouveaux postes¹⁶. Cependant, dès la deuxième moitié de 1977, le rythme de travail du sous-comité s'est considérablement accéléré alors qu'il s'est efforcé de définir le mandat d'une étude sur la représentation aux États-Unis. Cette étude, qui avait été approuvée par le Comité des sous-ministres du CIRE en juin 1976, avait fait ressortir des divergences ministérielles profondes qui exigèrent beaucoup de temps à concilier. Ce ne fut pas avant le début de 1978 qu'un consensus finit par s'établir et que l'étude put s'amorcer sur l'étendue, le niveau et la répartition des ressources aux États-Unis.

Le renouvellement des activités après la mi-1977 se manifesta clairement au cours du cycle annuel de programmation par pays. La diminution de l'enthousiasme pour la planification dans le gouvernement s'était bien reflétée dès 1977 dans les procédures et l'atmosphère du système de programmation par pays. On avait mis moins l'accent sur des programmes par pays intégraux et l'on avait plus ou moins mis de côté l'idée d'un programme par pays unique pour les États-Unis. On en vint à se fier davantage à des dispositifs de coordination moins structurés comme les réunions annuelles de chefs de poste, les conférences de spécialistes par programme, sans compter le fait que tous les programmes individuels des postes étaient passés en revue simultanément au cours des réunions annuelles de révision des programmes. On se fiait enfin sur le travail du nouveau Bureau des affaires des États-Unis aux Affaires extérieures (voir ci-dessous).

16. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Revue annuelle 1977*, p. 84.

En dépit de ces aménagements, les austérités de 1975-76 ont suscité une plus grande tension dans le système d'allocation des ressources. Le fait qu'aucun nouveau poste ne soit créé mettait constamment aux prises perdants et gagnants où chaque groupement ministériel et régional était très peu enclin à reconnaître les besoins prioritaires ailleurs pour éviter de voir dégradées leurs propres priorités et de devoir sacrifier des ressources. En fait, ceux qui subissaient des réductions à la suite de décisions plus générales prises aux plus hauts échelons du gouvernement insistaient pour que ces ressources libérées soient utilisées pour satisfaire leurs propres obligations de programme.

Ce protectionnisme des fonctionnaires et l'appel à l'intervention à un plus haut niveau étaient manifestes au cours de la ronde de programmation par pays menée de l'automne 1977 à l'été 1978. Le processus commença à la fin du printemps 1977 quand le Secrétariat de planification de la politique produisit une liste mise à jour des objectifs de la politique étrangère canadienne. Il prit fin dans les derniers jours de l'été 1978 avec la préparation par les Affaires extérieures d'un rapport unifié recommandant un certain nombre de déploiements et d'années-hommes additionnelles. Ce rapport avait reçu l'aval des autres ministères et avait été adressé au Conseil du Trésor pour action. Comparativement aux années précédentes, la procédure avait donné lieu à un plus grand degré d'initiative et de contrôle de la part des Affaires extérieures à toutes les étapes. Simultanément, on a pu constater un degré plus élevé de consultation des Affaires extérieures avec les autres ministères. L'exercice avait également donné lieu à une série de demandes de ressources additionnelles qui arrivèrent au SCT au moment même où cet organisme commençait à mettre en œuvre le deuxième programme économique majeur de la période : les mesures d'austérité gouvernementales annoncées le 1^{er} août 1978. Ainsi que l'avait exposé le Premier Ministre, ce programme découlait directement des engagements auxquels il avait souscrit auprès de ses collègues lors du sommet de Bonn en juillet 1978. L'élément central du programme était une réduction des dépenses effectives et prévues du gouvernement d'un montant de \$2 milliards tout en ne permettant pas à la fonction publique de croître au cours de l'année subséquente¹⁷.

Quand il se mit à l'œuvre pour répartir les réductions, le Cabinet avait mis les Affaires extérieures et sa consœur l'ACDI dans la catégorie des ministères qui devaient supporter proportionnellement une part très lourde du programme d'austérité. En outre, en créant une situation où les Affaires extérieures n'étaient pas en mesure d'engager de nouveaux agents en 1979, le programme de réduction laissait entrevoir la possibilité d'une contraction continue du service étranger.

Dans l'optique des dirigeants au gouvernement, de telles mesures s'imposaient pour reprendre le contrôle d'un ministère qui, comme d'autres à Ottawa, s'était plutôt fait « tirer l'oreille » chaque fois qu'on l'avait enjoint de resserrer les

17. Canada, Bureau du Premier Ministre, « Message à la Nation », 1^{er} août 1978. Voir également : « Reductions Aimed at Overlapping Programs » et « Urban Affairs and Energy Departments Lead List of Reductions in Expenditures », *Toronto Globe and Mail*, 9 septembre 1978.

cordons de la bourse. En outre, les Affaires extérieures étaient victimes d'une coïncidence malheureuse dans la mesure où la présentation de leurs demandes d'années-personnes additionnelles au nom des membres du CIRE donnait l'impression d'un manque total de sensibilité à l'égard de l'austérité et des coupes que l'on venait d'amorcer exactement au même moment¹⁸. En outre, dans certains milieux, on se sentait obligé de demander dans quelle mesure les fonctions « premières » des Affaires extérieures en matière de reportage politique, représentation et relations générales coïncidaient avec la priorité accordée par le gouvernement à l'unité nationale, au redressement économique et à la réduction des services au public financés par le gouvernement.

La volonté manifeste du Premier Ministre de réduire le nombre d'années-personnes dans la fonction publique souleva une fois de plus dans la communauté du service extérieur la question d'une évolution rapide vers l'intégration totale du service étranger. Cette évolution n'allait pas entièrement à l'encontre des conceptions de hauts fonctionnaires au MAE qui avaient déjà manifesté le désir de faire du mécanisme du CIRE un instrument plus actif de gestion pour le service étranger. Cette volonté, qui s'accompagnait d'une préoccupation pour la sécurité de son propre personnel, a conduit les Affaires étrangères à intervenir de façon beaucoup plus accusée dans le processus d'intégration.

La première démarche importante à cet égard a été la reprise des activités au sein du Comité des sous-ministres du CIRE (CSM-CIRE). Après deux années d'inactivité, le CSM-CIRE s'est réuni en juin 1978, puis en août et en septembre. Il s'agissait initialement d'identifier les postes de faible priorité dont les ressources pourraient être redéployées pour faire face aux nouvelles demandes ailleurs. Leur objectif plus fondamental était de revoir tout le processus d'intégration et de le faire évoluer sinon aboutir à sa fin ultime que d'aucuns considéraient être son objectif original, à savoir l'unification totale du service étranger du gouvernement. Comme cela avait été le cas lors de la campagne 1969-71, l'enthousiasme en faveur d'une évolution majeure dans la voie de l'intégration provenait des gens proches du Cabinet même si leur position était un peu atténuée par des considérations électorales. La principale opposition émanait de l'Industrie et du Commerce dont les fonctionnaires estimaient que le professionnalisme d'un service de délégués commerciaux distinct assurait un degré élevé de sensibilité aux besoins et demandes des milieux d'affaires canadiens. Les positions des trois autres principaux acteurs étaient plus nuancées. Les dirigeants de l'ACDI s'estimaient très limités dans leur marge de manœuvre en raison du caractère humanitaire de leur mission et des aptitudes particulières en termes de développement que l'on retrouvait aux échelons intermédiaires et subalternes de l'organisation. Les patrons de la Commission de l'emploi et de l'immigration plaidaient pour un ministère divisé, certains agents mettaient l'accent sur le côté professionnel de leurs fonctions et des liens directs efficaces avec les programmes internes, alors que d'autres voyaient dans

18. Cela étant, nonobstant le fait que la plupart des années-hommes demandées étaient destinées à d'autres ministères et qu'il aurait été particulièrement difficile d'interrompre ou de réviser le processus du CIRE à ce stade.

l'intégration la possibilité de diversifier leurs expériences, promouvoir leurs possibilités d'avancement et rehausser leur prestige un peu terni. La position la plus complexe était celle de la haute direction des Affaires extérieures qui, tout en appuyant l'intégration, semblait privilégier une démarche qui n'attaquerait pas de front le système établi.

IV – LE MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES ET LE CONCEPT D'AGENCE CENTRALE

La dernière série de facteurs affectant le processus d'élaboration de la politique étrangère à Ottawa consistait en une multitude de tendances qui s'entrecoupaient dans l'environnement externe. Parmi les nombreux événements qui sont à l'origine de ces tendances, le plus important au cours de la période 1976–78 a sans doute été l'élection de l'administration démocrate du président Carter aux États-Unis en novembre 1976. En marquant la fin de l'ère vietnamienne et de l'époque « kissingérienne » de la diplomatie secrète des grandes puissances, l'élection du Président a incontestablement signifié la clôture d'une période de tension diplomatique canado-américaine sur la plupart des questions bilatérales de même que sur la paix et la sécurité dans le monde. Au même moment, l'attitude moins militante des États-Unis à l'échelle globale a permis de mettre à l'ordre du jour toute une série de problèmes nouveaux qui mettaient en cause une gamme plus vaste d'États, défiant ainsi toute classification traditionnelle politico-militaire ou économique et offrant de nouvelles occasions à la diplomatie des puissances moyennes de s'épanouir¹⁹. À Ottawa, cette mutation se traduisit par une atténuation de la nécessité de disposer d'un processus de coordination rigoureux, centré au MAE et axé sur Washington, semblable à celui qui avait vu le jour au cours de la période 1971–75. Inversement, cette évolution exigeait que ces énergies d'intégration soient dorénavant consacrées à l'ensemble des problèmes de politique étrangère.

C'est dans ce contexte global que le gouvernement canadien a pris des mesures pour donner au ministère des Affaires extérieures la capacité d'assurer une coordination et une direction de fort calibre à ses opérations sur toute la gamme de la politique étrangère d'une manière qui soit parfaitement sensible à la volonté du pouvoir politique. Bien que plusieurs tentatives aient été amorcées auparavant, la plus décisive eut lieu au printemps 1977 avec la nomination d'Allan Gotlieb au

19. Pour une discussion de l'impact du processus de politique étrangère aux États-Unis et les doctrines correspondantes sur les alliés des Américains, voir de I. M. DESTLER, *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform*, Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1974, pp. 295–319. Pour une indication des perceptions au plus haut niveau des Affaires extérieures quant aux tendances pertinentes, voir, de K. GOLDSCHLAG, « The Notion of Sovereignty in An Evolving World System », communication à l'Institut canadien des Affaires internationales à l'occasion de son cinquantième anniversaire, le 29 janvier 1978, et A. E. GOTLIEB, « Canadian Diplomacy in the 1980s: Leadership and Service », conférence sous l'égide du Centre for International Studies de l'Université de Toronto et l'Institut canadien des Affaires internationales, Toronto, le 15 février 1979.

poste de sous-secrétaire. Le nouveau sous-secrétaire avait eu une carrière universitaire distinguée loin de la bureaucratie et avait acquis expérience et notoriété par son œuvre de réforme au sein de grands ministères à programmes comme les Communications et Main-d'œuvre et l'Immigration. Il avait une connaissance profonde des Affaires extérieures pour y avoir travaillé. En outre, il avait démontré qu'il était capable de travailler en association étroite avec ceux qui se trouvaient au cœur du processus décisionnel et qu'il comprenait leurs perspectives et leurs priorités sur les questions fondamentales. On savait plus particulièrement qu'il avait des conceptions très précises sur la nécessité d'un ministère des Affaires extérieures politiquement plus sensible et plus actif au plan interministériel, ainsi que sur la façon de le modifier à cette fin²⁰.

Les conceptions de M. Gotlieb étaient fondées sur un engagement profond envers le leadership et la créativité intellectuelle qu'il considérait comme étant des valeurs fondamentales pour le fonctionnement des Affaires extérieures. À mesure que cet engagement s'élaborait, se précisait et se définissait au cours des deux premières années de son mandat au poste de sous-secrétaire, il allait se traduire par une conception des Affaires extérieures à l'image d'une agence centrale moderne chargée de l'élaboration des politiques²¹. Pour ceux qui suivaient l'orientation que prendraient les Affaires extérieures, chaque mot de cette expression avait un sens précis.

La définition des Affaires extérieures en tant qu'*agence* était fondée sur son absence évidente de « programmes » significatifs en termes de fonds. Elle découlait également d'une désaffection profonde pour la « CIRE-manie » de la période 1971-75 qui semblait avoir encroûté le MAE dans le pire borborygme bureaucratique possible, le truffant de procédures administratives ineptes tout en ne suscitant que des changements mineurs.

20. On retrouve des éléments de ces conceptions dans ses écrits antérieurs, dont « Canadian Treaty-Making, Informal and Interdepartmental Arrangements », dans R. St. J. MACDONALD *et al.* (recueil), *Canadian Perspectives on International Law and Organization*, Toronto : University of Toronto Press, 1974, pp. 229-243 ; et « Canadian Diplomatic Initiatives : The Law of the Sea », dans M. G. FRY (recueil), *Freedom and Change : Essays in Honour of Lester B. Pearson*, Toronto, McClelland and Stewart, 1975, pp. 136-151. Voir également ce qu'il a écrit en collaboration, dont « National Jurisdiction and International Responsibility New Canadian Approaches to International Law », *American Journal of International Law* 67, avril 1973, et « The Transborder Transfer of Information by Communications and Computer Systems : Issues and Approaches to Guiding Principles », *American Journal of International Law* 68, avril 1974.

21. L'inspiration intellectuelle de la nouvelle conception semble dérivée du rôle d'avant-guerre du ministère, particulièrement de la définition qu'en donnait O. D. SKELTON dans son *témoignage* du 25 mars 1930 devant le Comité permanent de la Chambre des Communes sur les relations industrielles et internationales. Il y a lieu de noter également une ressemblance avec l'attitude énoncée dans la déclaration classique de Henry KISSINGER dans *Daedalus* 95, « Domestic Structures and Foreign Policy », printemps 1966, pp. 503-529. Le rôle général des agences centrales dans le gouvernement canadien est évoqué dans l'ouvrage de Colin CAMPBELL et George J. SZABLOWSKI, *The Superbureaucrats : Structure and Behavior in Central Agencies*, Toronto, Macmillan, 1979.

À titre d'agence, les Affaires extérieures seraient libres de se consacrer à des fonctions de surveillance, consultation et réglementation. À titre d'agence *centrale*, le Ministère serait obligé d'exercer ces fonctions sur l'ensemble des activités gouvernementales. Comme c'était le cas du Bureau du Conseil privé ou du Secrétariat du Conseil du Trésor, la perspective unique des Affaires extérieures devait être appliquée à tous les secteurs politiques et à tous les problèmes. Comme cette perspective regroupait à la fois des facteurs nationaux et internationaux, il n'existait virtuellement aucun secteur de l'activité gouvernementale qui échappât au droit de regard du ministère. Comme il s'agissait de la relation entre ces deux catégories d'activité, la fonction du MAE devenait d'intégrer et de régir les comportements dans divers secteurs conformément à l'ensemble des priorités gouvernementales.

L'intégration et la gestion pouvaient ne rien signifier de plus que d'émettre des avertissements quand des incohérences majeures se faisaient jour dans les dernières étapes du processus décisionnel. Cependant, à titre d'agence *centrale moderne*, le MAE était appelé à exercer un rôle beaucoup plus actif. Potentiellement, il devait étendre ses « tentacules » aux plus bas échelons de la bureaucratie, aux postes les plus reculés à l'étranger ou au pays et le plus loin possible dans la prévision de l'avenir de telle sorte que les tendances et les relations puissent être répertoriées, analysées et modifiées avant qu'elles ne deviennent rigides. Bref, il fallait un certain temps d'analyse pour pouvoir prodiguer des conseils à la fois créateurs et solides, mais la passivité de la période 1971-75 semblait avoir fortement diminué l'à-propos des conseils des Affaires extérieures.

Le point culminant de la nouvelle conception du MAE était son statut d'agence *centrale moderne chargée de l'élaboration des politiques* dans la mesure où cette fonction conférait au ministère un rôle majeur dans l'identification du cadre d'ensemble des priorités gouvernementales et des grands intérêts nationaux ainsi que dans l'orientation de certaines questions fondamentales de la politique nationale. En constituant à la fois le cadre organisateur actif de la politique étrangère et le pourvoyeur permanent de directives aux fonctionnaires subalternes, le MAE empêcherait l'autre organe, le BCP, de devenir trop puissant dans la constellation d'Ottawa. Cependant, il était évident que les Affaires extérieures n'établiraient pas toutes les politiques et ne gagneraient pas toutes les querelles ; aussi un système de rivalité actif mais limité se poursuivait. Le schéma stimulerait une discussion plus profonde de toute une gamme de politiques, mais cette discussion resterait à l'intérieur de cadres d'interprétation et de prédispositions philosophiques acceptables.

En soi, le concept d'agence *centrale moderne chargée de l'élaboration des politiques* reflétait plutôt le rôle qu'on espérait que le prototype institutionnel détaillé. Pourtant, rien que pour appliquer un tel concept sur le plan pratique aux Affaires extérieures, il fallut entreprendre une réorganisation d'assez grande envergure. Cette réorganisation s'est traduite par une série d'initiatives progressives dans trois secteurs indépendants. Le premier touchait au ministère lui-même, au sein duquel il fallait développer la sensibilité politique et susciter des allégeances enthousiastes à tous les niveaux. Une des exigences pour ce faire était de réduire

le temps consacré par le sous-secrétaire aux questions intra-ministérielles, y compris la fonction parfois onéreuse en termes de temps qui était de conseiller directement le secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Afin d'y pourvoir, en septembre 1977, les sept postes existants de sous-secrétaires adjoints au « huitième étage » de la « Maison Pearson » étaient redistribués sur deux échelons, avec quatre sous-secrétaires suppléants et trois sous-secrétaires adjoints²². Les nouveaux sous-secrétaires suppléants devaient être de très hauts fonctionnaires dans la hiérarchie d'Ottawa, ayant le même statut que les sous-secrétaires du Cabinet et traitant régulièrement avec les sous-ministres des autres ministères et parlant avec la pleine autorité du sous-secrétaire dans leurs secteurs de compétence. Contrairement aux pratiques antérieures, ils devaient également avoir des responsabilités fixes permanentes sur différents secteurs de politique. Ainsi, les suppléants étaient directement responsables des bureaux en-dessous d'eux. En outre, les trois sous-secrétaires adjoints étaient libres de « se spécialiser dans plusieurs secteurs d'intérêt politique ou économique » et de participer activement aux négociations du ministère.

À l'échelon des bureaux et à un niveau inférieur, de nouvelles unités sectorielles étaient créées pour faire face tout particulièrement aux questions nouvelles à caractère économique. On assistait également à un processus d'égale importance, à savoir, la répartition géographique par laquelle les bureaux prenaient en charge les questions économiques bilatérales, rehaussant ainsi leur pertinence interministérielle et libérant les bureaux sectoriels ou fonctionnels qui pouvaient ainsi se consacrer entièrement aux nouvelles questions multilatérales. La création d'une nouvelle catégorie d'agents supérieurs venait renforcer cette tendance alors que l'on instituait les postes de conseillers spéciaux dans des secteurs tels que le désarmement et l'aide au développement.

À mesure que s'opéraient ces ajustements internes, une évolution s'instaurait également dans les rapports interministériels des Affaires extérieures²³. À l'échelon supérieur, cela s'est traduit par l'élaboration et la mise en place par le sous-secrétaire des moyens lui permettant d'être le principal conseiller en politique étrangère pour le gouvernement dans son ensemble. Cette fonction exigeait de pouvoir conseiller de façon régulière des groupes de ministres, de pouvoir prendre contact directement avec les ministres et de maintenir un droit de regard sur tout mémoire au Cabinet qui ait des conséquences et des incidences internationales. Aux échelons subalternes, les agents des Affaires extérieures étaient encouragés à devenir les participants à part entière et permanents de toute délibération interministérielle dans leurs domaines respectifs. On mettait l'accent sur les détachements d'agents à des postes clés dans d'autres ministères et agences et on faisait venir aux Affaires extérieures des personnes qui avaient une solide connaissance des différents ministères dotés de programmes. Les organismes interministériels

22. Canada, Ministère des Affaires extérieures, « Nominations de hauts fonctionnaires à Ottawa », *Communiqué 68*, 8 septembre 1977.

23. Hugh WINSOR, « A Fighter Strives to Regain External's Lost Stature », *Toronto Globe and Mail*, 17 juillet 1978.

que dirigeaient les Affaires extérieures étaient réactivés pour servir de forum d'examen de toute une série de questions économiques.

Le troisième secteur d'initiative touchait aux opérations à l'extérieur du Canada où les pratiques traditionnelles des services étrangers de carrière et d'autres ministères semblaient tout particulièrement nécessiter une révision en profondeur. On s'est efforcé de donner un plus grand pouvoir effectif aux Affaires extérieures relativement à leur droit formel de diriger toutes les communications avec les gouvernements et les organisations internationales à l'étranger. Au plus haut niveau, on s'est encore efforcé de donner des preuves tangibles de la prééminence des Affaires extérieures dans leur rôle de conseiller du Premier Ministre aux conférences au sommet, ainsi que de garder le ministère constamment informé des communications directes entre chefs de gouvernement. Pour intégrer les liens internationaux des autres ministères dans un système commun, les Affaires extérieures ont cherché à déterminer où des réductions pouvaient être effectuées dans les effectifs des autres ministères à l'étranger et à assurer au ministère un plus grand pouvoir dans la nomination des Canadiens auprès des organisations internationales.

D'autres transformations ont été apportées dans le service étranger lui-même. Pour permettre le placement d'individus choisis à des postes clés à l'étranger, il semble qu'il y ait une réduction dans la considération des préférences individuelles en matière d'affectations²⁴. Les agents dont les compétences particulières avaient été reconnues étaient rappelés à Ottawa ; des postes clés étaient accordés à ceux qui servaient dans d'autres ministères et l'on s'efforça de redéfinir les critères de sélection des chefs de postes.

Chacune de ces initiatives était individuellement mineure dans le contexte des opérations d'ensemble et des pratiques de travail aux Affaires extérieures. En outre, la plupart d'entre elles avaient déjà eu un précédent quelconque et avaient fait l'objet de nombreuses discussions au moins au cours de la décennie précédente. Cependant, pour des fonctionnaires perspicaces, rompus à l'observation des changements gouvernementaux dans d'autres organisations bureaucratiques, ces changements avaient une importance considérable. En outre, comme ils survenaient tous plus ou moins en même temps sur une période relativement courte et qu'ils ne semblaient pas avoir une finalité propre individuelle, pour la communauté du service extérieur à Ottawa, ces changements ont pris une importance considérable aux yeux de plusieurs. Plus particulièrement, l'accent mis sur le caractère d'agence centrale moderne chargée d'élaborer des politiques, rôle dévolu aux Affaires extérieures, semblait susceptible d'entraîner des coûts sensibles pour ceux qui tendaient à être, de par leurs expérience, perspective et poste, des praticiens traditionnels dans des secteurs non essentiels du *ministère* des Affaires extérieures. Quand elles s'ajoutaient aux réticences et au scepticisme des agents aux niveaux intermédiaires dans d'autres ministères, ces méfiances en venaient à freiner la mise en œuvre du nouveau régime. En revanche, comme il bénéficiait

24. En même temps, il faut noter que les préférences individuelles devenaient plus rigides, particulièrement pour ceux dont les épouses travaillaient.

de l'appui constant des gens au cœur du gouvernement, de l'approbation de M. Jamieson à toutes les étapes et de l'engagement personnel d'un sous-secrétaire talentueux et résolu, le nouveau régime aux Affaires extérieures avait connu un momentum autonome assez puissant.

La convergence de ces forces a soulevé une série de questions d'importance majeure pour ce qui est de déterminer dans quelle mesure le régime de l'agence centrale modifierait les pratiques de travail aux Affaires extérieures et au sein de la collectivité interministérielle et quels seraient les résultats du processus de la nouvelle politique elle-même. Au sein des Affaires extérieures, le concept d'agence centrale a soulevé des questions sur la relation entre le sous-secrétaire et le secrétaire d'État et, plus particulièrement, dans quelle mesure tous deux se concentreraient sur des questions dans des domaines identiques. Au niveau des sous-secrétaires suppléants, l'effort consacré à leur donner des secteurs de compétences précis tout en nommant des gens de formations très différentes a certes donné des résultats encourageants en termes de discussions créatrices mais a souvent donné lieu à des avis contradictoires et à des retards sur toute question qui chevauchait plusieurs secteurs de spécialisation. Et comme les sous-secrétaires adjoints maintenaient des relations fluides et multiples avec les suppléants, des discussions et des délais prolongés pouvaient avoir lieu même si les questions s'inscrivaient dans un contexte de crise. Ces différentes tendances, si elles étaient réunies et largement répandues, pourraient bien réduire la sensibilité et la capacité de réaction des Affaires extérieures tant face à leurs maîtres politiques qu'à l'étranger, risquant en outre de réduire la prévisibilité du système pour les échelons subalternes. Bien entendu, dans les secteurs où le sous-secrétaire ou le secrétaire avaient un intérêt personnel majeur et dominaient nettement la scène, ou encore si l'environnement externe imposait une crise majeure, de telles tendances pouvaient aisément être surmontées.

Dans le domaine interministériel, les principales questions portaient sur la démission de M. Head et l'attribution de ses fonctions non politiques au BCP. C'était l'occasion rêvée pour les Affaires extérieures de s'arroger le rôle de principal conseiller direct du Premier Ministre et du Cabinet en politique étrangère. En revanche, l'intérêt croissant manifesté par les membres du BCP pour les affaires étrangères, les normes de confidentialité du BCP et sa proximité physique auprès du Premier Ministre pouvaient faire pencher la balance dans son sens, fût-ce à la marge. Au niveau des hauts fonctionnaires, il semblait un moment que les sous-secrétaires suppléants parviendraient à traiter de façon régulière avec les sous-ministres des autres ministères. Cependant, ces derniers avaient accès à leurs propres ministres et à ceux qui présidaient aux destinées des agences centrales ; aussi pouvait-on s'attendre de leur part à des réactions très fortes devant toute initiative des Affaires extérieures dans les domaines affectant leurs intérêts centraux.

Enfin, plusieurs signes attestaient du fait que la plus forte résistance proviendrait au niveau opérationnel, particulièrement du côté politique. En effet, on ne pouvait guère s'attendre de la part de bon nombre d'agents des Affaires extérieures

qui s'étaient joints au ministère dans des conditions différentes de manifester un très grand enthousiasme pour le nouveau régime. Avec son influx de personnel de rang élevé en provenance d'autres ministères, avec les réductions qu'il entraînait dans les possibilités d'affectation à l'étranger, avec la compression des chances des agents de niveau intermédiaire et avec, enfin, l'absence de recrutement au niveau subalterne, ce régime risquait de les faire croupir dans les bas-fonds de la hiérarchie du fonctionariat outaouais pour les années à venir. Beaucoup de gens se demandaient si le nouveau régime, tout comme la grande passion de l'intégration qui l'avait précédé, donnerait naissance à une situation où les Affaires extérieures prendraient la responsabilité formelle de la coordination sans avoir le mandat officiel de la faire.

L'autorité dans les circuits bureaucratiques est essentiellement une question de ressources d'organisation. Or c'est précisément un secteur où les difficultés interministérielles des Affaires extérieures se trouvaient dédoublées à l'étranger. L'un des avantages traditionnels des Affaires extérieures avait toujours été sa capacité de produire, grâce à son réseau de postes à l'étranger, des reportages politiques globaux, complets, détaillés et faisant vraiment autorité. La logique intrinsèque de la réforme au siège central semble réduire cette capacité, particulièrement en ce qui concerne le reportage politique des plus petits postes loin d'Ottawa. Le cheminement de carrière de ceux qui recevaient des postes importants au Quartier général ainsi que l'accent mis sur les détachements, tous ces aspects laissaient présager que les affectations à l'étranger, particulièrement dans les petits postes où il fallait faire preuve de versatilité dans les connaissances plutôt que de spécialisation pouvaient imposer des coûts réels en termes de carrière. S'ajoutait à ces angoisses la coïncidence entre l'entrée en vigueur de ces réformes et la décision du gouvernement dans le cadre de son programme de restriction d'août 1978 de réduire de façon beaucoup plus accusée et plus draconienne les postes de « généralistes » que ne l'escomptaient les Affaires extérieures. Au même moment, les Affaires extérieures éprouvaient de la difficulté à reprendre le contrôle sur les représentants des autres ministères à l'étranger, la plupart ayant des programmes fonctionnels bien définis et solidement appuyés dans les secteurs correspondants au Canada. Cette situation a soulevé la possibilité que les Affaires extérieures aient à faire face à des discussions interministérielles où, tandis que certaines sources et formes de reportage ou d'information en provenance de l'étranger demeuraient intactes, l'utilité et la qualité des jugements politiques à l'étranger émis par les Affaires extérieures commenceraient à être mises sérieusement en doute.

On peut trouver des indications provisoires du progrès ou des résultats de la transition des Affaires extérieures vers un rôle d'agence centrale dans le vaste domaine – quoique spécifique – des relations bilatérales traditionnelles avec les États-Unis. Le premier changement majeur à cet égard est survenu en avril 1977 à l'initiative de M. Jamieson avec la création d'un Bureau distinct des Affaires des États-Unis²⁵. Bien que cette décision ait eu une signification symbo-

25. L'Honorable Don JAMIESON, « Des défis communs confrontent le Canada et les États-Unis », *Déclarations et discours 77/6*, 29 avril 1977.

lique particulière dans la mesure où les États-Unis étaient le seul pays représenté par une unité distincte à l'échelle d'un bureau, elle ne devrait accroître que très marginalement les ressources allouées aux affaires américaines. Le changement suivant en fut un de degré : le Bureau fut doté de gens reconnus pour leur expérience récente aux États-Unis, leur compétence notoire sur les questions économiques ou politiques fondamentales ainsi que pour leur orientation pratique et opérationnelle. Ces agents devaient mettre davantage l'accent sur la consolidation des gains que la division des États-Unis avait réalisés au cours de la période précédente, faisant en sorte de s'arroger progressivement la responsabilité de l'ensemble des relations bilatérales entre le Canada et les États-Unis. De ce fait, le Bureau acquérait un droit de regard nettement plus accusé qu'auparavant sur toute question touchant de près ou de loin les relations bilatérales canado-américaines.

Si l'on compare la situation présente avec celle qui l'a précédée, on constate que depuis 1977, le Bureau est parvenu à la fois à appuyer les initiatives du ministre en vue de renforcer les bonnes relations avec les États-Unis et à donner corps à l'intérêt du sous-secrétaire pour la mise en œuvre du rôle d'agence centrale à Ottawa. L'intérêt tout particulier pris par M. Jamieson pour les affaires étatsuniennes et ses relations relativement étroites avec le secrétaire d'État américain, Cyrus Vance, donnèrent au Secrétaire l'occasion de s'intéresser de façon concrète à des questions spécifiquement liées aux États-Unis. En outre, la création du Bureau des États-Unis sous la forme d'un centre de responsabilité majeur tendait à signifier que les questions bilatérales en cours avec les États-Unis étaient traitées au niveau du Directeur général. À l'intérieur du Bureau, on mettait beaucoup l'accent sur la décentralisation des habitudes de travail.

Conformément à la géographisation et au transfert des sujets économiques bilatéraux aux bureaux géographiques, le Bureau devint responsable – action et liaison – des principales questions bilatérales à caractère traditionnellement économique. Il semblerait en outre que sa participation aux travaux interministériels soit demeurée vigoureuse au point de s'étendre à de nouveaux secteurs. On réduisit au même moment la participation à des exercices formels et structurés de coordination d'ensemble. Le principal instrument de la période antérieure – révisions à l'intention du Cabinet de questions importantes sur une base globale et régulière – fut laissé de côté dans la mesure où l'on avait jugé que les ministres étaient trop occupés pour lire de tels documents, que les fonctionnaires n'avaient plus le temps de les écrire et que les acteurs principaux – secrétaire d'État aux Affaires extérieures et les principaux sous-ministres – étaient plus facilement accessibles par d'autres moyens. On mit davantage l'accent sur la coordination directe de l'ensemble des affaires américaines dans le cadre de la préparation des différents dossiers à l'occasion de visites majeures comme celle du vice-président américain, M. Mondale, en janvier 1978. À la fin de l'été 1978, cependant, à mesure que les pressions protectionnistes du Congrès et de l'Administration américains ralentissaient les progrès sur toute une gamme de questions, on se demanda sérieusement s'il n'y avait pas lieu d'entreprendre un nouvel examen par thème.

CONCLUSION

La période qui s'est écoulée entre l'automne 1976 et la fin de l'été 1978 a donc connu un déplacement notoire dans l'accent relatif que mettait le gouvernement canadien sur ses quatre principaux instruments de coordination dans le domaine de la politique étrangère. À mesure que s'approchait l'échéance électorale et que les ministres se préoccupaient davantage de ces considérations, la coordination par le processus formel des comités du Cabinet cédait le pas, fût-ce seulement relativement, à celle qui était assurée par le Comité fusionné des priorités et planification et des relations fédérales-provinciales, le Bureau du Conseil privé et les délibérations entre les principaux sous-ministres. À mesure que le traumatisme de la crise de l'unité nationale suscité par l'élection de novembre 1976 s'était résorbé et qu'une réponse à cet impératif avait été conçue, l'atmosphère à Ottawa était devenue beaucoup moins sensible à des exercices de planification hautement structurés, fussent-ils dans le domaine de la politique étrangère. Et à mesure que le gouvernement s'était de plus en plus senti concerné par la crise économique au point d'instituer un programme de restrictions budgétaires à l'été 1978, de nouvelles initiatives étaient prises en vue de réduire les dépenses du service étranger et de faire progresser l'intégration du service dans le cadre du processus du CIRE à l'échelon des sous-ministres.

Pour les analystes du processus d'élaboration de la politique étrangère canadienne, les changements les plus intéressants étaient ceux qui se produisaient dans la définition du rôle de commande du ministère des Affaires extérieures. À mesure que la source première des problèmes externes passait des États-Unis seuls au système global dans son ensemble, les Affaires extérieures ont fait preuve d'un leadership coordonnateur beaucoup plus énergique sur une gamme beaucoup plus vaste de politiques. Au sein du ministère, le groupe traditionnel des questions bilatérales canado-américaines occupait une place moins centrale dans les préoccupations des principaux gestionnaires et constituait un foyer moins déterminant des initiatives de coordination des Affaires extérieures. Au même moment, l'émergence de questions nouvelles à l'échelle de la planète souligna la nécessité ainsi que les possibilités pour le ministère d'amorcer un leadership nettement plus intégrateur et plus pressant sur toute une gamme de problèmes. Étant donné que ces questions débordaient largement le cadre traditionnel des catégories politico-militaire et économique, fusionnant les intérêts nationaux et internationaux, elles incitaient largement à instituer ce leadership sur une base permanente au plus haut niveau, à travers la collectivité interministérielle à Ottawa.

La réponse concrète du gouvernement canadien à ces modifications dans l'environnement externe a été de nommer Allan Gotlieb au poste de sous-secrétaire des Affaires extérieures, d'amorcer une réorganisation majeure au siège social des Affaires extérieures pour aboutir à l'institution d'une agence centrale moderne chargée d'élaborer des politiques afin d'animer et d'inspirer une présence plus active du ministère dans les différents cénacles interministériels pertinents. À la fin de l'été 1978, les grands changements d'organisation avaient été mis en œuvre pour la plupart, tandis que les questions intellectuellement les plus fondamentales et analytiquement les plus difficiles avaient été clairement identifiées.

En termes d'organisation, dans le processus décisionnel des Affaires extérieures, ces questions se situaient au niveau des sous-secrétaires adjoints et allaient dépendre de la façon dont les plus hauts fonctionnaires du ministère établiraient l'équilibre entre leurs responsabilités à titre de conseillers du gouvernement dans son ensemble en matière de politique étrangère et celles qu'ils avaient à titre de conseillers permanents de leur ministre individuel. Dans le processus décisionnel à l'échelle d'Ottawa, on se demandait surtout jusqu'où les Affaires extérieures pouvaient aller dans de nouveaux secteurs de politique au sein de la communauté interministérielle sans faire du tort à leur compétence traditionnelle dans les domaines du reportage politique et de la représentation à l'étranger. Pour ce qui est des conséquences pour la politique étrangère canadienne elle-même, la question – qui était loin d'être totalement désuète – était de savoir si le rôle d'agence centrale des Affaires extérieures, c'est-à-dire de structure d'appui et d'arbitrage sur toute une série de considérations, n'était pas en conflit direct avec sa vocation traditionnelle du service étranger, à savoir, plaider en faveur d'une considération attentive des conséquences internationales de tout débat de politique à Ottawa.

Bien que les réponses définitives à toutes ces questions demeuraient très incertaines, alors que commençait l'automne 1978, certains signes laissaient voir que les réformateurs intellectuels et les opposants aux Affaires extérieures, à Ottawa comme à l'étranger, avaient commencé à négocier entre eux des accommodements. Il y avait un ralentissement considérable du rythme de la réorganisation au siège central et, conséquemment, des plus fortes angoisses quant aux possibilités réelles de faire carrière au ministère. En même temps que l'effort de définir le concept d'agence centrale, ce ralentissement allait réduire l'incertitude généralisée à propos du nouveau régime et les antagonismes que certains éléments de la rhétorique officielle avaient suscités. La haute direction du ministère donna des preuves de plus en plus tangibles de sa prise de conscience de l'importance qu'avait l'environnement externe dès lors que, pour donner du corps au rôle d'agence centrale à Ottawa, il s'agissait de définir la nature et le rythme du changement interne, les dilemmes auxquels faisaient face les agents à l'étranger et la valeur de leurs tâches²⁶. La pertinence « redécouverte » de ces tâches a été soulignée par l'avènement de nouvelles incertitudes à propos de la politique étrangère américaine, le Moyen-Orient, l'Afrique australe, les relations sino-vietnamiennes et le climat stratégique Est-Ouest.

Un facteur, assez paradoxalement, a peut-être eu une influence plus durable sur l'avènement de cet accommodement : le programme d'austérité d'août 1978. En soi, ce programme, à mesure que ses conséquences devenaient claires, laissait voir que la menace réelle pour l'avenir collectif du service étranger provenait d'une autre source que le huitième étage des Affaires extérieures et que des dirigeants influents qui, déjà, réagissaient intensément aux préoccupations économiques renouvelées du gouvernement allaient s'avérer un atout majeur dans le débat à venir sur la répartition des ressources. Plus particulièrement, la réaction en ce sens de

26. Ces questions ont tenu une place importante lors du premier énoncé public de la nouvelle approche à Toronto le 15 février 1979.

certaines des personnes à la tête des Affaires extérieures constituait une preuve tangible de leur confiance dans la valeur des fonctions accomplies par le service étranger du ministère et de leur évidente volonté de les défendre dans les délibérations les plus difficiles au plan interministériel. Plus fondamentalement, le programme d'août a puissamment incité la haute direction du Ministère à faire face de façon soutenue aux questions difficiles, à prendre en considération les problèmes de personnel, de programmes et de pratiques à l'étranger qui affectaient la communauté du service extérieur dans son ensemble. Dès lors, en même temps que le processus de planification interministériel de haut niveau au Ministère prenait une force croissante à ce stade, les initiatives du CSM-CIRE pourraient donner naissance à un processus d'élaboration de la politique étrangère fondé moins sur le leadership unique des Affaires extérieures et davantage sur le jugement collectif de hauts fonctionnaires de tous les grands ministères.

Mais avant de pouvoir prédire en confiance qu'un nouveau régime de coordination verra le jour, il faudra disposer de méthodes scientifiquement plus solides pour identifier les changements complexes qui s'opèrent dans les environnements interne et externe et pour retracer l'impact de ces changements sur l'ensemble du processus d'élaboration de la politique étrangère au sein de la branche exécutive du gouvernement²⁷. L'expérience du gouvernement Trudeau de 1976-78 donne à penser que les efforts à venir pour élaborer des schémas de cette relation pourraient avantageusement se servir du concept des « liens réactifs » que Charles Ostrom Jr a mis de l'avant dans son analyse du processus de décision politique américaine en matière de dépenses pour la défense²⁸. Le modèle d'Ostrom est fondé sur une conception du gouvernement comme étant le rassemblement de types distincts d'organisations, chacune d'entre elles étant spécifiquement sensible à une forme particulière de changement dans le milieu. En prenant le fonctionnement normal du gouvernement comme base, ce modèle trace l'impact de « chocs » individuels de l'environnement sur l'action bureaucratique. Les catégories d'Ostrom, quand elles sont juxtaposées aux données canadiennes de 1976 à 1978, permettent d'émettre quatre hypothèses de base qui méritent d'être étudiées plus avant. Premièrement, les facteurs internes liés au processus électoral et organiquement inscrits dans la position du gouvernement au parlement ont leur impact le plus considérable sur le « groupe du premier ministre » comprenant, dans l'ordre d'interaction, d'intensité et de sensibilité politique : le premier ministre, ses ministres des grands portefeuilles et ceux qui ont des responsabilités régionales, les fonctionnaires du Bureau du Premier Ministre et les hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé, les sous-ministres dont les ministres siègent au Comité des priorités et de la planification (ou son équivalent) et l'interaction de ces individus dans le processus du Cabinet. Deuxièmement, les facteurs internes substantiels liés aux clivages sociaux et linguistiques tels que les reflètent les comportements des

27. Pour un début, voir Peter COWHEY et David LAITIN, « Bearing the Burden : A Model of Presidential Responsibility in Foreign Policy », *International Studies Quarterly* 22, juin 1978, pp. 267-296.

28. Charles OSTROM Jr., « A Reactive Linkage Model of the US Defense Expenditure Policy-Making Process », *American Political Science Review* 72, septembre 1978, pp. 941-957.

différents gouvernements provinciaux, particulièrement celui du Québec, ont le plus fort impact sur les principaux ministres francophones du Cabinet fédéral, les ministres « régionaux », le Bureau des relations fédérales-provinciales et/ou le ministère de la Justice ainsi que le processus de planification uniquement dirigé par le centre. Troisièmement, l'assortiment de facteurs internes et internationaux liés à la situation économique à moyen terme au Canada et dans les pays développés, ainsi qu'il en est question dans les grandes rencontres à caractère économique entre les dirigeants occidentaux, agissent par l'entremise du Cabinet, du BPM et du BCP, du Conseil du Trésor et de son secrétariat, le Ministre et le ministère des Finances et le processus budgétaire y compris, sous sa forme la plus directe, ses éléments propres aux affaires étrangères. Et quatrièmement, les facteurs essentiellement internationaux qui affectent l'importance relative des acteurs et des questions qui se posent à l'étranger, comme le comportement du gouvernement américain, influencent surtout le comportement du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et les fonctionnaires de carrière au service extérieur du ministère.

Pour être utiles, ces hypothèses doivent évidemment être rendues pertinentes pour des périodes au-delà de 1976-78. Elles doivent également être spécifiées dans leurs détails et appliquées de façon à traduire la grande diversité des effets que les chocs externes peuvent avoir dans un gouvernement. Pour accomplir cette tâche, les analystes de la vie politique canadienne pourraient avantageusement passer en revue la période 1968-72 qui a des structures relativement similaires à la période qui vient d'être évoquée dans cette étude²⁹. Dans une telle étude, on pourrait se concentrer moins sur les initiatives en matière de politique étrangère au cours de la période et privilégier les réactions aux demandes qui ont suivi les élections de 1968 et précédé celles de 1972, celles qui ont été liées à la menace contre l'unité nationale à la suite de la crise du Gabon de 1968 et à la crise d'octobre 1970, au programme d'austérité de 1969 et aux mesures économiques américaines d'août 1971. L'attention pourrait d'ailleurs être moins portée sur l'influence unique de M. Trudeau et davantage sur les conceptions et rôles de ses principaux conseillers à mesure qu'ils réagissaient aux impacts interactifs de ces « chocs environnementaux ».

29. Le meilleur compte rendu de cette période demeure celui de Bruce THORDARSON, *Trudeau and Foreign Policy: A Study in Decision-Making*, Toronto, Oxford University Press, 1972.