

---

# Le ministère des Affaires étrangères souligne son centenaire

---

par Greg Donaghy

*Lorsqu'il est créé par un acte du Parlement britannique en juillet 1867, le Canada n'a pas de ministère des Affaires étrangères, ni même de politique étrangère. Membre semi-autonome de l'Empire britannique, il compte sur Londres pour veiller à ses intérêts. Toutefois, comme sir John A. Macdonald le constate rapidement, pour promouvoir les intérêts du pays, une certaine représentation à l'étranger est nécessaire, en commençant par la Grande-Bretagne. En 1880, le premier ministre établit donc un haut-commissariat à Londres, puis ajoute un poste de commissaire du Canada en France deux années plus tard. En 1892, Macdonald crée le ministère du Commerce et, peu de temps après, nomme John Short Larke à Sydney, en Australie, à titre de premier délégué commercial du Canada. Cependant, ces mesures s'avèrent nettement insuffisantes pour s'acquitter des responsabilités internationales de plus en plus importantes du pays. Contrarié par le temps qu'il doit consacrer aux affaires canadiennes aux États-Unis, l'ambassadeur du Royaume-Uni à Washington, James Bryce, est d'avis que le Canada a besoin d'une « sorte de Foreign Office ». Encouragé par sir Joseph Pope, sous-secrétaire d'État à l'époque, le premier ministre Wilfrid Laurier reprend l'idée et crée le ministère des Affaires extérieures en juin 1909. Le présent article retrace l'évolution du Ministère au cours des cent dernières années.*

À ses débuts, le nouveau ministère occupe des locaux exigus situés au-dessus d'un salon de coiffure pour hommes, à l'angle des rues Queen et Bank, au centre-ville d'Ottawa. Joseph Pope, sous-secrétaire d'État, et lord Grey, gouverneur général, auraient tous deux souhaité qu'il soit situé dans l'édifice de l'Est, près du centre du pouvoir. « Il aurait aussi bien pu être installé à Calcutta », se plaint amèrement lord Grey, mais l'espace manque, et le Ministère n'en a pas réellement besoin à l'époque. En 1909, il est en effet minuscule et ne compte que six personnes : son tout premier ministre, le secrétaire d'État Charles Murphy, un sous-secrétaire et quatre commis.

Il s'agit alors essentiellement d'un bureau de poste colonial « amélioré ».

## « Une sorte de Foreign Office » : 1909-1939

---

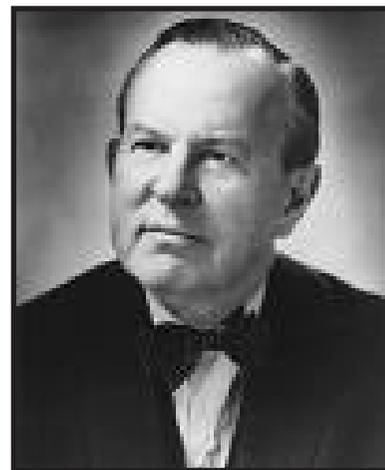
Le rôle du Ministère change considérablement en 1912, alors qu'il relève directement du successeur conservateur de Laurier, le premier ministre Robert Borden. Deux ans plus tard, Borden installe les Affaires extérieures dans l'édifice de l'Est. Avidé de jouer un rôle plus important dans les affaires impériales, il se tourne vers le Ministère et son premier et brillant conseiller juridique, Loring Christie, pour obtenir des conseils et trouver des arguments afin de parvenir à jouer un rôle plus important au sein des conseils impériaux. Après l'éclatement de la Première Guerre mondiale en août 1914, Borden insiste de plus en plus pour que la Grande-Bretagne consulte les premiers ministres des dominions sur le déroulement du conflit. Christie aide Borden à atteindre son objectif par le biais de la participation du Canada au cabinet de guerre impérial et, en 1919, à la

---

*Greg Donaghy est directeur adjoint de la Section des affaires historiques du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que l'auteur et ne sont pas celles du gouvernement du Canada ni du ministère.*



**Une bonne partie des locaux du MAECI se trouvent maintenant à l'édifice Lester B. Pearson, nommé en hommage à l'ancien ministre et premier ministre du Canada, qui a reçu le prix Nobel de la paix en 1957 pour sa proposition de force de maintien de la paix des Nations Unies.**



Conférence de paix de Paris, où le Canada devient membre indépendant de la nouvelle Société des Nations.

Élu en 1921, le premier ministre libéral William Lyon Mackenzie King souhaite obtenir une autonomie encore plus grande pour le Canada. Il sera aidé par le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, O.D. Skelton, qui est nommé en 1925. Homme à la fois modeste et aimable, Skelton est doté d'un sens infailliable pour dénicher des talents. Il recrutera ainsi cinq futurs sous-ministres : Hume Wrong, L.B. Pearson, Norman Robertson, Jules Léger et Marcel Cadieux.

King ouvre des missions à Washington, Paris et Tokyo, alors que Skelton prend des mesures pour mettre sur pied un ministère capable de les soutenir. Il commence par nommer Jean Désy, de l'Université de Montréal, qui devient le premier haut fonctionnaire francophone à l'administration centrale. À compter de 1927, les recrues entrent au Ministère à la suite d'un concours (seuls les hommes peuvent postuler jusqu'en 1947). Skelton cherche et réussit à recruter des agents très qualifiés possédant un diplôme d'études supérieures et pouvant s'acquitter immédiatement de tâches importantes. Trop petit pour se permettre des spécialistes, le Ministère privilégie les généralistes, et cette politique prévaudra encore de nombreuses années.

Lorsque Hugh Keenleyside fait son entrée à l'administration centrale du Ministère en 1928, on l'installe au dernier étage de l'édifice de l'Est, dans un bureau coincé sous les combles. Au cours de l'année qui suit, Keenleyside partage ce minuscule espace dans le grenier — qui est glacial en hiver et « une vraie fournaise » en été — avec Lester Pearson. Purs produits de l'église, des tranchées de la Première Guerre mondiale et d'Oxbridge, ces deux hommes incarnent parfaitement ces fonctionnaires nouveau genre recherchés par le sous-secrétaire pour le jeune ministère. Ensemble, Skelton et ses recrues transforment les Affaires extérieures, qui n'existent alors que depuis une vingtaine d'années, en un organe essentiel d'un gouvernement moderne, dotant le Canada de l'influence nécessaire dans

cet univers qui se mondialise. À la fin de la décennie, King considère d'ailleurs les Affaires extérieures comme « le plus visible et, à certains égards, le plus important des ministères du gouvernement ».

L'élection du gouvernement conservateur de R.B. Bennett en 1930 et le déclenchement de la Grande Crise de 1929 auraient pu avoir des conséquences désastreuses pour Skelton et son ministère. À l'aube de cette crise économique, alors que le taux de chômage monte et que le commerce ralentit, le nouveau premier ministre déclare, en effet, que le Canada a besoin de délégués commerciaux et non de diplomates. Fort heureusement, le Ministère, qui compte parmi son personnel plusieurs économistes compétents, s'avère indispensable, surtout lors de la Conférence économique impériale tenue à Ottawa, en 1932, dans le but de relancer le commerce entre les membres de l'Empire britannique, ainsi que durant les pourparlers commerciaux avec les États-Unis qui ont lieu plus tard au cours de la décennie. Malgré ces succès, l'expansion du Ministère se fait lentement. King, qui est réélu en 1935, s'inquiète de l'augmentation des dépenses des missions diplomatiques. Avec le spectre de la guerre qui plane sur l'Europe et l'Asie, il craint aussi qu'elles ne placent le Canada dans des situations délicates à l'étranger et mettent ainsi en péril l'unité nationale.

### **L'ouverture sur le monde : 1939-1968**

La Seconde Guerre mondiale, qui éclate en septembre 1939, transforme le ministère des Affaires extérieures. Le gouvernement de King établit immédiatement des missions au sein du Commonwealth, en Amérique latine et auprès de ses nouveaux alliés en Europe et en Asie. La guerre entraîne aussi de nouvelles responsabilités pour le Ministère au pays, celui-ci devant, par exemple, surveiller le commerce de biens stratégiques et s'occuper des questions de censure et de renseignements. D'autres changements surviennent après la mort de Skelton, en 1941. Son successeur, Norman Robertson, est, à 37 ans, un jeune homme qui est ouvert au changement. Encouragé par les diplomates

---

Keenleyside et Wrong, le sous-secrétaire réorganise le Ministère en mettant en place de petites unités dotées d'une spécialité fonctionnelle ou géographique, ainsi qu'une filière hiérarchique rendant possible la délégation de pouvoirs.

Tous ces changements — une expansion à l'étranger, l'arrivée de Robertson et une amélioration de l'organisation — ont pour effet d'ouvrir le Ministère à de nouvelles idées et de le dynamiser, un besoin qui devient de plus en plus manifeste au fur et à mesure que la guerre progresse. Grâce à Wrong et Robertson à Ottawa, et à Pearson à Washington, le Ministère démontre de manière convaincante que le Canada doit jouer un plus grand rôle dans les affaires mondiales. Avançant des principes « fonctionnalistes », selon lesquels la contribution d'un pays devrait déterminer son influence sur la scène internationale, les diplomates canadiens réussissent à obtenir que le Canada participe aux décisions concernant l'effort de guerre des Alliés et l'édification de la nouvelle organisation internationale, l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Le Canada sort de la Seconde Guerre mondiale plus fort et plus uni que jamais. Au cours des deux décennies qui suivent, le Ministère se développe de façon spectaculaire pour que le Canada puisse assumer les obligations internationales d'un pays de sa taille et de sa richesse. La faiblesse relative de l'Europe et de l'Asie permet toutefois au pays de jouer un rôle disproportionné par rapport à sa taille, parce qu'il peut compter sur une économie florissante axée sur les ressources et un solide appareil militaire en cette époque de guerre froide. Cet essor est aussi possible parce que les priorités mondiales sont alors axées sur la paix et la sécurité, la décolonisation et la création d'un cadre institutionnel pour le monde d'après-guerre. Il s'agit là de grands enjeux politiques qui vont intéresser une série de premiers ministres et de ministres. St. Laurent et Pearson, John Diefenbaker et Howard Green, puis Pearson encore une fois et le ministre des Affaires extérieures Paul Martin mettent tous à contribution le Ministère pour réaliser leurs objectifs et tiennent compte de ses avis. Ces avis sont renforcés par un consensus national sur la politique étrangère, ce qui met d'ailleurs le Ministère à l'abri d'une surveillance trop critique. Il est alors jugé tout à fait pertinent et utile.

L'établissement de l'ordre mondial d'après-guerre donne aussi naissance à un cortège d'organisations internationales, dont l'ONU et ses diverses institutions. En janvier 1948, le général Andrew McNaughton devient le premier représentant permanent du Canada auprès de l'ONU à New York, mais la promesse naissante de l'Organisation s'évanouit alors que l'Union soviétique communiste et ses alliés du bloc de l'Est défient les démocraties occidentales. La guerre froide pousse le Canada à ouvrir une série de missions en Europe de l'Ouest et de l'Est dans les années 1940 et 1950. La création de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)

et l'établissement de son siège permanent à Paris, en 1951, requièrent la mise en place d'une autre mission canadienne.

Les vagues successives de décolonisation d'après-guerre amènent leur lot de tensions mondiales particulières qui obligent le Canada à réagir. Peu avant que l'Inde n'obtienne son indépendance en août 1947, John Kearney est envoyé à New Delhi comme premier haut-commissaire du Canada dans ce pays. Suivent des missions au Pakistan, à Ceylan (qui deviendra plus tard le Sri Lanka) et en Indonésie. Des engagements pris concernant le maintien de la paix le long de la péninsule coréenne et dans le Sud-Est asiatique forcent le Canada à donner plus de poids à sa mission à Tokyo et à ouvrir des missions en Indochine. Le retrait des empires européens crée aussi des tensions et des possibilités au Moyen-Orient, ce qui amène le Canada à ouvrir des bureaux en Égypte, en Israël et au Liban en 1954. Enfin, dans les années 1960, des drapeaux canadiens sont hissés dans la plupart des nouvelles nations indépendantes d'Afrique, d'Asie et des Caraïbes.

En cette période d'après-guerre, le Ministère joue également un rôle actif dans des pays avec lesquels il est plus familier. Les manques dans la représentation du Canada en Europe et en Amérique latine sont progressivement comblés au cours des années 1950 et au début des années 1960. Fait plus important, le ministère des Affaires extérieures, en étroite collaboration avec le ministère du Commerce, lance un programme pour accroître la représentation du Canada aux États-Unis, pays qui est alors clairement devenu le plus important allié du Canada. Vers le milieu des années 1950, de nouveaux consulats sont ouverts à Boston, Chicago, Detroit, San Francisco, Los Angeles et Seattle.

Au fur et à mesure que le Ministère s'implante à l'étranger, il se consacre, avec une insistance renouvelée, à la mise en place d'une structure organisationnelle suffisamment solide pour soutenir une équipe dont l'action s'étend de plus en plus dans le monde. Au début des années 1950, Arnold Heeney joint les rangs du Ministère à titre de sous-secrétaire. Il ajoute de nouvelles directions de la défense et de la sécurité pour répondre aux pressions de la guerre froide, et il étoffe les services de renseignements du Ministère. D'autres changements importants reflètent les conclusions formulées au début des années 1960 par la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement. Très dure à l'égard de la structure administrative du Ministère, cette commission préconise une réorganisation majeure entraînant un regroupement des directions en des directions générales et insiste sur l'importance de la planification à long terme.

### **Un ministère des Affaires extérieures et du Commerce intégré**

La forte croissance du Ministère dans la période d'après-guerre dissimule toutefois les problèmes auxquels il fait face au pays alors que le dynamisme des années 1960

---

s'essouffle. Pour la première fois de son histoire, il est violemment critiqué par des journalistes et des experts canadiens qui le jugent complètement dépassé. « Ennuyeux et sans imagination » déclare sarcastiquement le journaliste Charles Taylor. Le premier ministre qui est élu en avril 1968 a, pour sa part, une opinion encore plus mauvaise du Ministère. « De nouvelles têtes avec de nouvelles idées », voilà comment Pierre Elliot Trudeau décrit son gouvernement, doutant ouvertement de la pertinence du Ministère et de son personnel. En janvier 1969, il déclare d'ailleurs lors d'une entrevue : « Je crois que, de nos jours, tout le concept de diplomatie est quelque peu démodé ».

Les inquiétudes de Trudeau sont toutefois plus profondes. Il remet en cause l'attachement du Ministère à l'internationalisme pearsonien et exige une politique étrangère axée sur l'intérêt national, une notion plus circonscrite et souvent davantage économique. Pour y parvenir, il remanie le processus d'élaboration des politiques. Il soumet la politique étrangère à l'examen d'autres ministères, et invite ceux qui ont des responsabilités à l'étranger, soit principalement les ministères du Commerce, de l'Immigration, des Finances, ainsi que l'Agence canadienne de développement international (ACDI), à former avec les Affaires extérieures un comité interministériel sur les relations extérieures. Pour suivre l'évolution de ces changements, Trudeau fait d'Ivan Head, membre de son propre personnel, son conseiller en politique étrangère. Ce dernier est perçu comme un « mini Kissinger » qui fait concurrence aux diplomates du pays.

Avec la nomination d'Alan Gotlieb au poste de sous-secrétaire en 1977, le Ministère riposte. Gotlieb défend l'idée que les Affaires extérieures devraient être un organisme central du gouvernement jouant un rôle prépondérant dans les relations internationales. Grâce au soutien de Trudeau et de Michael Pitfield, alors greffier du Conseil privé, le rôle du Ministère est rétabli. Trudeau passe rapidement à l'action lorsqu'il revient au pouvoir en 1980, après une brève interruption due à l'élection du gouvernement minoritaire progressiste-conservateur de Joe Clark (qui nomme Flora MacDonald, première femme à occuper le poste de ministre des Affaires extérieures). En mars 1980, le Ministère se voit confier la responsabilité des programmes d'aide étrangère et d'immigration menés à l'extérieur du Canada. Deux ans plus tard, soit en janvier 1982, le premier ministre annonce la création d'un nouveau ministère, alors appelé ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, responsable du commerce international et des fonctions habituellement liées à la politique étrangère. Deux ministres d'État se joignent au ministre : le premier est chargé du commerce international (son poste sera élevé

au statut de ministre à part entière en 1983), et le second est chargé des relations extérieures, notamment de l'ACDI.

Élu en septembre 1984, le gouvernement progressiste-conservateur du premier ministre Brian Mulroney apporte peu de changements administratifs importants au Ministère. Des pressions extérieures déplacent toutefois son centre névralgique dans les années 1980. À la longue récession de 1981-1982 s'ajoute la montée du protectionnisme en Europe, en Asie et aux États-Unis, ce qui incite le gouvernement à axer la politique étrangère canadienne davantage sur la politique économique et commerciale. Lorsque Mulroney décide de négocier un accord de libre-échange avec Washington en 1985, la politique commerciale est intégrée encore plus intimement au mandat du Ministère.

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

Les répercussions sur le Ministère sont alors considérables. Les initiatives commerciales ambitieuses de Mulroney convainquent le Ministère de consulter les parties intéressées dans tout le pays et l'encouragent à s'ouvrir plus que jamais. Son programme commercial l'amène aussi à se rapprocher des intérêts économiques nationaux du Canada, renforçant son statut à Ottawa. Par ailleurs, sous Mulroney, des ministres d'expérience accèdent au poste de ministre du Commerce, qui gagne ainsi en prestige. Parmi eux, notons Pat Carney, première femme à accéder à ce poste, John Crosbie et Michael Wilson.

Tout n'est cependant pas rose pour le Ministère. La volonté de Mulroney de choisir comme chefs de mission des amis politiques sape le moral au Ministère, et la fin de la guerre froide en 1989 empire les choses. L'éclatement de l'Union soviétique et l'émergence de nouveaux États en Europe de l'Est motivent la création de nouvelles missions, alors que le budget du Ministère est déjà restreint par les premiers efforts du gouvernement pour limiter la croissance du déficit du pays. Au même moment, le Ministère voit aussi son mandat élargi pour y inclure les dossiers touchant la dégradation générale de l'environnement, les États en déroute et le terrorisme mondial. Les ministres et les cadres supérieurs réagissent en définissant et en protégeant les « fonctions



**Dirigé par deux ministres — soit Lawrence Cannon aux Affaires étrangères (à gauche) et Stockwell Day au Commerce international — et trois sous-ministres, le MAECI compte 174 missions dans 109 pays, dont neuf auprès d'organisations multilatérales, et 13 bureaux régionaux répartis un peu partout au Canada.**



de base » du Ministère. À la suite du budget de février 1992, le Ministère renonce à ses responsabilités dans le domaine de l'immigration et de l'aide internationale et se concentre plutôt sur le commerce et la diplomatie.

Le gouvernement libéral du premier ministre Jean Chrétien, élu en octobre 1993, est tout aussi résolu à montrer à la population canadienne qu'il est capable d'appliquer une politique étrangère efficace durant une période de restrictions budgétaires. Sa décision, lorsqu'il accède au pouvoir, de changer le nom du Ministère, qui sera dorénavant le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, témoigne, en quelque sorte, d'une volonté de revenir à l'essentiel. C'est aussi le cas de la décision du premier ministre de renforcer l'économie chancelante du Canada en organisant des missions commerciales de haut niveau. « Équipe Canada » parcourt alors le globe à la recherche de marchés et d'investissements. Chrétien est satisfait du soutien que lui apporte le Ministère dans ses déplacements, mais pas suffisamment pour lui épargner les réductions de dépenses gouvernementales lancées en 1994-1995. Entre 1988-1989 et 1998-1999, le budget du Ministère est amputé à dix reprises, pour une diminution totale de 292 millions de dollars.

Le Ministère réagit à cette crise budgétaire par une série de réformes administratives. En 1990, le Bureau des passeports est réorganisé et transformé en organisme de service spécial avec mandat d'atteindre le seuil de rentabilité. De plus, par l'adoption rapide de technologies de l'information, le Ministère se dote de l'un des systèmes de communications diplomatiques les plus modernes au monde. La crise financière oblige quand même Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères pendant la majeure partie de cette période, à rajuster ses objectifs de politique étrangère et ses stratégies. Il adopte quelques-unes des méthodes privilégiées par le portefeuille commercial du Ministère pour mobiliser l'opinion publique et le personnel en faveur d'une diplomatie sélective solidement arrimée à des objectifs peu nombreux mais importants. Il concentre les ressources ministérielles, réduites par le programme de restrictions du gouvernement, sur ses priorités clés : la campagne internationale d'interdiction des mines terrestres et

la création d'une cour pénale internationale. La réussite d'Axworthy dans ces dossiers masque toutefois des pertes d'efficacité de la diplomatie canadienne, conséquences des restrictions budgétaires du gouvernement.

Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York et à Washington, le rôle international du Canada et l'exercice de la diplomatie canadienne sont scrutés à la loupe. Dans un réquisitoire devenu best-seller, Andrew Cohen, professeur de journalisme à l'Université Carleton, dit craindre que les Canadiens « aient perdu leur place dans le monde ». Les premiers ministres Paul Martin et Stephen Harper en tiennent compte et adoptent une politique étrangère mieux définie, afin de repositionner le Canada sur l'échiquier mondial. Le Ministère y réagit aussi, en déployant plus de ressources et de personnel à l'étranger en guise d'appui aux priorités du gouvernement Harper concernant l'Afghanistan, les Amériques et les marchés émergents, où le Ministère ouvre une multitude de nouvelles missions commerciales — comme en Chine, en Inde, au Mexique, au Brésil et en Mongolie. Au pays, le Ministère améliore sa capacité à s'adapter au changement et à servir la population du pays, notamment en renforçant Passeport Canada et l'assistance consulaire d'urgence.

Aujourd'hui, le Ministère a bien peu de choses en commun avec ses débuts précaires, en 1909, au-dessus d'un salon de coiffure pour hommes au centre-ville d'Ottawa. Avec un peu plus de 10 000 employés, le Ministère est présent aux quatre coins du monde. Il se concentre sur les éléments clés de son mandat : œuvrer pour la paix et la sécurité dans le monde; promouvoir les échanges commerciaux et l'investissement; défendre la primauté du droit international; améliorer les droits de la personne. Ce programme ambitieux l'oblige à se transformer au gré des nouveaux défis et des priorités changeantes. C'est justement ce qu'un siècle de changements a appris à faire au ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international.