

**Un Service extérieur canadien adapté aux besoins :
Mes dix principales recommandations**

par
© Randolph Mank

L'auteur a été trois fois ambassadeur du Canada en Asie et DG pour la région et occupait le poste de directeur des politiques lors de la dernière révision de la politique étrangère. Dans le secteur privé, il a été vice-président pour l'Asie à BlackBerry et président pour l'Asie à SICPA. Il dirige actuellement MankGlobal Consulting, dirige un conseil d'administration et est fellow à l'Institut canadien des affaires mondiales et à la Balsillie School of International Affairs

Pour donner suite à l'instruction contenue dans sa lettre de mandat d'octobre 2021 de *renforcer les capacités diplomatiques du Canada*, la dynamique nouvelle ministre d'Affaires mondiales Canada (AMC), Mélanie Joly, a lancé un examen du service extérieur canadien. Juste avant cela, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, sous la formidable direction d'anciens diplomates chevronnés, Peter Boehm et Peter Harder, avait également entamé un examen. De nombreuses bonnes idées émergeront sans aucun doute de ces processus qui, espérons-le, se complèteront.

Fort de 35 ans d'expérience dans le service extérieur et dans les affaires à l'étranger, j'ai ma propre liste de dix suggestions. Mais avant de présenter mes recommandations, il convient de prendre en considération plusieurs leçons clés apprises au fil des ans.

Premièrement, pour que le service extérieur soit adapté à sa mission, les intérêts et les objectifs fondamentaux de notre politique étrangère doivent être clairement définis et dotés des ressources nécessaires dès le départ. L'objectif général de tout service extérieur est de servir les intérêts du pays à l'étranger, en fournissant des services consulaires et des services d'aide, de passeport, de visa, d'immigration, de commerce et autres. Comme pour la plupart des pays, les objectifs durables de la politique étrangère du Canada sont définis par son histoire, sa géographie, ses ressources, son économie et d'autres caractéristiques immuables. Dans notre cas, il s'agit notamment de maintenir des relations bénéfiques avec les États-Unis, de rechercher des règles multilatérales, régionales et bilatérales favorables en matière de commerce et d'investissement, de promouvoir la paix et de résoudre les conflits et, en dernier recours, de se préparer à un conflit. Comme la *politique étrangère féministe* du Canada ne tient pas compte de ces intérêts durables, l'organigramme actuel d'AMC ne montre aucune corrélation évidente avec celle-ci. Cela révèle un problème soit avec l'organisation, soit avec la politique, peut-être avec les deux.

Deuxièmement, en ce qui concerne les aspects de notre politique étrangère qui relèvent de nos aspirations, qui changent plus régulièrement que nos intérêts fondamentaux, le Canada n'est pertinent pour le monde que dans la mesure où nous apportons quelque chose de tangible, et non de rhétorique, au contexte mondial. L'exportation de nos ressources et de nos biens tels

que l'énergie, les denrées alimentaires, les minéraux, les technologies, etc., en plus de maintenir ouverts nos marchés d'importation et de contribuer au développement et à la défense, sont autant d'éléments fondamentaux pour notre crédibilité en tant qu'allié et partenaire. Bien qu'il soit sous-utilisé, le service extérieur peut également servir de boucle de rétroaction utile qui nous permet de prendre connaissance des points de vue du monde et de nous renforcer.

Troisièmement, étant donné que les crises ont souvent une incidence sur la manière dont nous réalisons nos priorités en matière de politique étrangère et dont nous allouons nos ressources, le service extérieur doit être suffisamment souple pour pouvoir être redéployé à court préavis. Bien que cette leçon puisse sembler contradictoire avec la première, les crises mondiales sont malheureusement monnaie courante. Bien que le service extérieur professionnel ne compte qu'environ 2 500 personnes, AMC dispose en réalité d'un total de 13 000 employés et de 175 missions dans 120 pays. Le Ministère dispose clairement des ressources nécessaires pour déplacer des ressources et répondre aux besoins urgents, sans augmenter ses ressources. Les travaux en cours d'AMC sur les stratégies indo-pacifique et arctique ont été à juste titre retardés en raison de la crise en Ukraine, ce qui démontre que le besoin de flexibilité est bien compris.

Et, enfin, le processus de rédaction des examens gouvernementaux fait en sorte que les examens ne sont plus pertinents lorsqu'ils sont terminés. Alors que nous travaillions à la dernière mise à jour de la politique étrangère entre 2000 et 2003, les propositions visant à mettre l'accent sur la sécurité frontalière et d'autres questions pratiques dans les relations canado-américaines n'ont pas réussi à s'imposer jusqu'à ce qu'elles deviennent soudainement indispensables à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001. Trois mois plus tard, un budget fédéral prévoyant 7,7 milliards de dollars en dépenses de sécurité a essentiellement réalisé la substance de notre mise à jour de la politique étrangère. Malheureusement, la rédaction des documents de politique a duré jusqu'en 2005, date à laquelle les documents ont été écartés et rapidement oubliés à la suite d'un changement de gouvernement. Nous devrions éviter une situation similaire dans le cas qui nous occupe.

Maintenant que j'ai présenté le contexte, voici mes dix principales suggestions pour renforcer le service extérieur :

1. **Définir nos trois à cinq intérêts et objectifs généraux en matière de politique étrangère** et s'y tenir. Il s'agit, je le répète, de maintenir des relations bénéfiques avec les États-Unis, de rechercher des règles multilatérales, régionales et bilatérales favorables en matière de commerce et d'investissement, de promouvoir la paix et de résoudre les conflits et, en dernier recours, de se préparer à un conflit.
2. **Il faut résister à la tentation de changer si souvent de ministre des Affaires étrangères.** Nous en avons eu cinq en six ans. Ces ministres ont besoin de plus de temps pour maîtriser les enjeux et établir des relations internationales.

3. **Les lettres de mandat des ministres doivent se limiter à deux pages**, décrire nos intérêts permanents et énoncer au plus 3 à 5 priorités liées à ceux-ci. Les lettres de mandat actuelles font six pages pour chacun des trois ministres du portefeuille (Affaires étrangères, Commerce et Développement), ce qui représente un total de 68 priorités correspondant à autant de paragraphes précédés d'une puce. (Il est révélateur que l'Ukraine ne soit pas mentionnée)
4. **Les sous-ministres d'AMC, du Commerce et du Développement devraient être nommés sur la base de leur expérience professionnelle** dans les portefeuilles, plutôt que sur la base de la rotation actuelle fondée sur une expérience interchangeable des cadres supérieurs dans la fonction publique.
5. **Reconnaître les contraintes intérieures qui pèsent sur la politique étrangère** et relier clairement les priorités mondiales au cadre budgétaire. Les longues listes de priorités des lettres de mandat actuelles ne tiennent pas compte des contraintes budgétaires dues à la dette et à l'inflation élevée. Le gouvernement doit réduire ses coûts.
6. **Moderniser l'image du service extérieur en tant que *service de conseillers mondiaux***, le distinguer du *service diplomatique mondial*, qui doit demeurer un petit sous-ensemble au cœur de ce service, et l'élargir en y affectant le personnel qui s'occupe de questions mondiales dans d'autres ministères clés (Défense, Sécurité publique, Immigration, Ressources naturelles, Agriculture, etc.) ainsi que les employés recrutés sur place à l'étranger en leur donnant une classification distincte. Cette nouvelle catégorie d'emploi révélera l'énorme quantité de personnel qui prend déjà part à notre activité mondiale et favorisera des relations de travail interministérielles plus étroites et axées sur les enjeux.
7. **Déployer davantage de personnel sur le terrain à partir de ce *service de conseillers mondiaux*** plus inclusif. Ce *domaine* ne doit pas être constitué uniquement des missions à l'étranger, mais également des organismes gouvernementaux provinciaux concernés, des entreprises qui prennent de l'expansion à des fins d'exportation, des centres d'innovation régionaux et des autres organismes de soutien aux entreprises, ainsi que des universités – partout où les experts peuvent apporter une valeur ajoutée aux initiatives mondiales et contribuer à coordonner les différentes entités concernées.
8. **Maintenir et renouveler un *service diplomatique mondial*** bien formé, en recrutant chaque année de nouveaux diplômés dans divers domaines, donner de la formation en langues étrangères, en diplomatie, en négociation, en communication, en services de commerce et d'investissement et en gestion. Les membres des services politiques, commerciaux, consulaires, de l'aide et des services d'immigration inclus dans ce groupe doivent passer au moins la moitié de leur temps à l'étranger pour offrir des services professionnels, superviser des projets et défendre les intérêts canadiens. Les chefs de mission doivent normalement provenir de ce groupe.
9. **Utiliser la technologie pour améliorer les services aux clients canadiens et étrangers**, en ayant des objectifs sur 3 à 5 ans pour la modernisation des documents et des processus. Il faudrait réduire les formulaires d'immigration qui se chevauchent et les délais de traitement en utilisant automatiquement les données des demandes de résidence permanente pour les demandes de citoyenneté. Pour tous les formulaires, les technologies modernes de traitement des données devraient remplacer le traitement

humain jusqu'au stade de la vérification finale et de l'approbation. Il faudrait viser des délais de traitement de 1 à 3 mois plutôt des délais de plusieurs années. Le Canada devrait également prendre la tête d'une initiative mondiale visant à rationaliser les voyages en rendant les passeports papier facultatifs et en les remplaçant par des identités numériques.

10. **Réduire la surcharge de l'administration interne d'AMC** et les demandes au personnel du service extérieur. Le personnel du Ministère perd trop de temps sur toutes sortes de choses comme des procédures dépassées concernant les voyages et les remboursements ainsi que des processus fastidieux de gestion du rendement.

En bref, le service extérieur du Canada a bien servi le pays au fil des décennies. Compte tenu de l'excellence des personnes qui l'examinent actuellement, nous avons l'occasion parfaite de nous assurer qu'il est conçu et équipé pour servir nos intérêts à l'avenir.