

Réforme du service extérieur canadien

Mémoire du Forum des anciens du service extérieur canadien à Affaires mondiales Canada et au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

17 novembre 2022

Résumé :

Pour faire en sorte qu’Affaires mondiales Canada puisse être adapté à ses objectifs pour les prochaines décennies, nous demandons instamment un effort de réforme majeur, mené au cours des cinq prochaines années, avec un système de rapports régularisés impliquant les ministres, les sous-ministres et un groupe extérieur au Ministère.

Dans un premier temps, nous recommandons des apports plus importants de nouvelles recrues, visant un « sur-recrutement », pour tenir compte des facteurs connus conduisant à l’attrition. Pour s’assurer que ces nouvelles recrues puissent être intégrées avec succès, nous demandons également la remise en place d’une capacité de gestion de carrière au sein d’AMC, mettant l’accent sur les capacités et l’expertise linguistiques.

Pour mieux gérer le personnel d’AMC, nous recommandons le retour à la « gestion du bassin » pour les agents du service extérieur permutants, et la création d’un nouveau bassin « d’agents FS non permutants », qui fusionnerait certains postes maintenant classifiés dans les groupes AS, PM, EC, CO et d’autres groupes professionnels, pour lesquels il n’existe actuellement aucun plan de gestion de carrière. Pour ces deux bassins, nous préconisons également une forte augmentation de la formation, mettant l’accent sur la formation dans les langues difficiles, ainsi que des formations professionnelles pour une plus grande expertise géographique et fonctionnelle. Le cadre EX a également besoin d’une formation accrue, à la fois pour la gestion des problèmes et les problèmes de personnel.

Nous demandons instamment à AMC d’examiner les chiffres, plus particulièrement le nombre d’agents permutants à l’étranger et la nécessité de rééquilibrer le siège de l’organisation et son personnel international, désormais orientés de manière disproportionnée vers les affectations à l’administration centrale; le nombre d’agents requis en formation (peut-être entre 10 et 20 %); et le nombre d’employés à affecter à un nouveau groupe FS non permutant. Les chiffres sont importants, si l’on veut recruter aujourd’hui les dirigeants de demain.

AMC doit également renforcer les outils nécessaires pour mener à bien ses activités diplomatiques, grâce à des programmes dans les domaines de la communication, de la culture et de l’aide au développement. Sans des programmes de pointe dans ces domaines, AMC manque d’instruments pour mener une activité diplomatique efficace.

AMC a besoin d’une restructuration majeure pour réduire son effectif énorme et lourd de cadres supérieurs à son administration centrale et pour concentrer ses énergies sur les questions et missions à l’étranger prioritaires. La réduction du nombre de cadres supérieurs, l’augmentation de la délégation de pouvoirs et l’amélioration des communications internes permettraient également de rationaliser les opérations du Ministère de manière à libérer des ressources pour d’autres besoins.

La situation actuelle à AMC est désastreuse. Elle nécessite une réponse forte et concertée, avec un plan mis en place rapidement et soutenu dans le temps, et éventuellement de nouvelles ressources.

Rapport

Le prochain défi

Le présent rapport adressé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international et à Affaires mondiales Canada a été préparé par les membres du Forum des anciens du service extérieur canadien (FASEC), un organisme créé en 2021 pour représenter les intérêts et les points de vue des membres retraités du service extérieur du Canada de tous les groupes et domaines professionnels.

Nous ne croyons pas que le service extérieur canadien pourra répondre aux exigences des deux ou trois prochaines décennies sans un changement majeur. Au cours des vingt dernières années, il a connu un sérieux déclin de ses compétences et capacités. Pour relever les défis qui nous attendent, à un moment où ce qui se passe sur la scène internationale sera fondamental pour ce qui est de la prospérité et de la sécurité des Canadiens, il faut absolument procéder à une réforme rigoureuse.

Le présent rapport examine ces enjeux au sein d'AMC et suggère des solutions. Il porte principalement sur les « agents du service extérieur », ou « groupe FS », d'Affaires mondiales Canada (AMC), un effectif d'agents « permutants » dont la carrière comprend des affectations au Canada et des affectations régulières à l'étranger. Toutefois, le présent rapport fera également référence à d'autres groupes professionnels. Il s'appuie sur un rapport rédigé il y a plus de quarante ans : le « rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur » (1981). Beaucoup de choses ont changé depuis, mais un trop grand nombre sont restées identiques. Des critiques plus récentes concernant le service extérieur portent sur de nouvelles questions, qui sont importantes pour une nouvelle génération de Canadiens.

La situation actuelle est suffisamment grave pour exiger un plan de rétablissement et de renouvellement clair, honnête et exhaustif. Il faut aussi un plan appuyé par des chiffres et des données. Un tel plan devrait être mis en place rapidement, sous l'autorité des sous-ministres, et soutenu pleinement par le gouvernement, avec une discipline stricte et pour une période d'au moins cinq ans afin d'évaluer son efficacité pour apporter des changements réels et s'adapter à des réalités changeantes. Il faut faire comprendre le bien-fondé des ressources supplémentaires nécessaires au Conseil du Trésor, au ministère des Finances et au Cabinet.

Le processus d'adaptation sera difficile à la fois pour le gouvernement et pour de nombreuses personnes du service extérieur actuel. Dans le présent rapport, nous suggérons au Comité quelques champs d'enquête et les principaux éléments de ce que nous considérons comme un plan complet de rétablissement et de renouvellement, en fonction des données limitées dont disposent les personnes à l'extérieur d'AMC.

Nature des problèmes

La question de la réforme et du renouvellement du service extérieur canadien est importante. Le Canada est intrinsèquement internationaliste, et notre sécurité et notre prospérité dépendent du bon fonctionnement d'une société mondiale, ancrée dans des accords commerciaux internationaux et le droit international, le tout reposant sur un engagement ferme envers la recherche de solutions fondées sur des règles lorsque surviennent des problèmes mondiaux complexes.

Le service extérieur canadien a été un instrument puissant, grâce auquel le Canada a pu acquérir la réputation d'État souverain ayant le plein contrôle de sa politique étrangère. Le service extérieur canadien accomplit un grand nombre de tâches importantes au nom du gouvernement afin que celui-ci respecte ses obligations internationales et fasse progresser les intérêts et les valeurs du Canada. En cette période de bouleversements, de conflits, de catastrophes naturelles et de pandémies qui complexifient notre quête de stabilité et de prospérité, le service extérieur canadien doit être en mesure de se tourner vers l'avenir, de promouvoir les intérêts et les valeurs canadiennes, et de donner une voix au Canada et à ses citoyens en cette période difficile. Les Canadiens devraient en savoir davantage sur ce que fait AMC et pourquoi ce ministère est important pour le pays. (Voir l'annexe A pour un aperçu de ce que fait le ministère des Affaires étrangères du Canada.)

Les difficultés que connaît maintenant AMC résultent de deux situations différentes qui, combinées, créent une « tempête parfaite » d'adversité pour le service extérieur d'aujourd'hui.

La première série de problèmes a trait à la compression des ressources qu'AMC a connue au cours des vingt à trente dernières années. Les programmes ministériels et les ressources humaines ont été touchés par ces réductions. En même temps, AMC a dû élargir son champ d'action et sa portée géographique en créant de nouveaux programmes et un grand nombre de nouvelles missions, ce qui a imposé des charges supplémentaires avec des ressources proportionnellement moins importantes. Bien qu'on lui ait demandé de « faire plus avec moins », AMC a peu de marge de manœuvre pour une grande part de son budget. Les réductions obligatoires ont donc touché de façon disproportionnée le secteur des ressources humaines d'AMC – notamment sa capacité de former et de déployer des employés à l'étranger – ainsi que ses programmes. Il serait utile qu'AMC présente au Comité les renseignements budgétaires pertinents sur son évolution au cours des vingt à trente dernières années.

La réduction des fonds alloués aux programmes, combinée à des obligations accrues, a mené à la situation actuelle, intenable pour ce qui est des ressources. Même si le Canada semble avoir des capacités considérables, avec près de 180 missions à l'étranger, bon nombre de ces missions ne reçoivent que peu ou pas de financement de programmes. Le Canada a maintenant un grand nombre de « petites » ou de « micro-missions », dont certaines n'ont à leur service qu'un seul employé canadien, ou seulement un ou deux. Ces programmes sont là pour brandir le drapeau canadien, mais ils sont dotés de si peu d'employés et disposent de si peu de soutien qu'ils ne permettent que de s'acquitter des obligations minimales. Une grande partie de la présence diplomatique du Canada n'est que symbolique. Nous nous classons au dernier rang parmi les pays du G7 pour ce qui est de la taille et de la portée de notre représentation diplomatique.

Le second problème qui a exacerbé cette situation est la tentative irréfléchie de spécialistes des ressources humaines (RH) d'AMC consistant à intégrer le processus normal de recrutement et de placement de la fonction publique à un système totalement différent, à savoir le « système de bassin » traditionnel du groupe FS. Les résultats ont été chaotiques. Les membres du groupe FS ont été désavantagés par rapport à leurs collègues en ce qui concerne les promotions et affectations. Les programmes de formation ont été perturbés et la gestion de carrière a périclité. AMC a été dans l'incapacité de suivre le rythme des jurys de promotion pour le groupe FS, ce qui a entraîné une attrition importante au sein du groupe. AMC ne peut se remettre de ce legs qu'en modifiant son approche en matière de ressources humaines.

Les politiques de recrutement inadéquates et incohérentes des vingt dernières années constituent un problème fondamental. La mesure de recrutement la plus fructueuse du gouvernement (à savoir le système annuel d'entrée au service extérieur) a été mise en veilleuse presque en tout temps au cours des vingt dernières années, laissant la place à des arrangements ponctuels. Ceux-ci se sont

avérés insuffisants tant sur le plan numérique, pour ce qui est de remplacer les postes vacants au service extérieur, que sur le plan qualitatif, pour ce qui est d'embaucher des personnes ayant les compétences particulières nécessaires pour faire le travail. L'une des conséquences a été une diminution notable du bilinguisme à AMC, qui était anciennement l'une des forces du service extérieur canadien. Le Comité voudra peut-être demander des données sur les pratiques d'embauche du Ministère au cours des deux dernières décennies et sur la façon dont ces pratiques ont répondu aux besoins d'AMC.

AMC a besoin d'un recrutement annuel important de FS, à un moment où l'attrition est importante et où il y a des postes vacants en raison de divers types de congés, et où les départs à la retraite ont réduit le nombre d'agents expérimentés. Seul un processus annuel de recrutement peut permettre d'attirer le nombre de nouvelles recrues nécessaires pour pourvoir les postes vacants et remplacer la génération précédente, ce qui, au fil du temps, augmentera le nombre de cadres supérieurs expérimentés. AMC a également perdu de vue la nécessité d'un « sur-recrutement » de nouveaux candidats chaque année, pratique qui permet de composer avec des variables connues comme l'attrition, les détachements, la formation et les congés de maternité et de paternité. Sans un recrutement annuel de taille et de portée suffisantes, y compris grâce au « sur-recrutement », aucun exercice de renouvellement ne peut réussir.

Les efforts fragmentaires de recrutement au cours des vingt dernières années ont entraîné un autre grave problème pour AMC. Afin de pourvoir les postes vacants dans le groupe du service extérieur au cours des vingt dernières années, AMC a commencé à reclassifier les postes du groupe FS à l'administration centrale, afin de trouver rapidement des remplaçants (des « combleurs de poste », très dénigrés mais aussi considérés comme très importants). Ces reclassifications ont fait passer des postes permutants du groupe FS à d'autres groupes professionnels, et elles ont été si nombreuses dans l'ensemble du ministère qu'AMC ne sait plus combien il y en a eu.

La plupart des directions géographiques d'AMC, par exemple, étaient auparavant formées presque entièrement d'agents du service extérieur permutants ayant de l'expérience dans les régions dont ils étaient responsables. Maintenant, elles disposent d'un grand nombre d'agents non permutants, dont beaucoup ont une faible connaissance directe de la région géographique où ils travaillent. Un mélange d'agents permutants et non permutants peut être approprié pour les programmes ou les opérations de certaines directions. Toutefois, la situation actuelle est le résultat d'erreurs des ressources humaines plutôt que d'une réflexion minutieuse. AMC doit examiner ses directions géographiques et fonctionnelles afin d'évaluer la meilleure combinaison de son personnel permutant et non permutant, et de trouver une solution ferme quant à l'effectif nécessaire dans chaque groupe. Sans ce genre de travail de fond, qui n'a pas été fait par AMC, aucun examen du service extérieur n'est possible. Le Comité peut aider AMC en posant des questions de base sur les chiffres et les proportions.

AMC a subi une autre conséquence négative importante du recrutement inadéquat et de la reclassification des postes du groupe FS en postes non permutants. AMC compte maintenant un grand nombre d'employés non permutants dans divers groupes professionnels (AS, PM, CO, EC, etc.) pour lesquels il n'y a pas de structure de carrière clairement définie et satisfaisante ni de système de gestion de carrière assorti de formation et d'affectations pertinentes. Par conséquent, l'échec du recrutement découlant des politiques et pratiques de RH d'AMC au cours des deux dernières décennies a entraîné le pire des deux côtés, à savoir un contingent insuffisant d'employés du service extérieur, et un grand groupe non permutant sans perspectives de carrière satisfaisantes à long terme.

Il existe une solution simple mais potentiellement complète au dilemme actuel : la création de deux systèmes de bassin au sein d'AMC pour le service extérieur. Le bassin actuel d'agents permutants du groupe FS est déjà établi. AMC devrait maintenant examiner la possibilité de constituer un fort

contingent de postes non permutants au sein d'AMC, regroupés dans un autre système de bassin. Cela mettrait fin à l'approche ponctuelle actuelle qui consiste à avoir des employés non permutants qui occupent des postes de groupes professionnels différents et apparemment non liés (AS, PM, CO, EC, etc.). Le nouveau bassin pourrait être géré selon les mêmes principes que le bassin d'agents FS permutants, avec des sous-divisions dans les filières pertinentes pour selon les affectations et une structure de gestion de carrière. L'avantage d'un arrangement de ce genre, pour le contingent d'agents non permutants, est qu'il faciliterait la gestion du perfectionnement professionnel et offrirait des perspectives de formation et d'autres moyens pouvant favoriser l'avancement jusqu'au niveau de la direction. Ce ne sont pas tous les groupes professionnels d'AMC qui conviendraient au bassin d'agents FS non permutants, mais ce bassin serait sans aucun doute de grande taille.

La création de deux bassins distincts, gérés au moyen d'un système de bassins, tiendrait compte de ce que d'autres ministères des Affaires étrangères reconnaissent depuis des années, à savoir que, dans tout ministère des Affaires étrangères, il y a de nombreux postes qui, de par leur nature, ne sont pas permutants (c.-à-d. qu'ils n'ont pas besoin d'être dotés par une personne ayant de l'expérience dans une affectation en particulier). Il y a beaucoup de personnes qui peuvent contribuer au succès du service extérieur, mais qui, pour des raisons personnelles ou professionnelles, ne veulent pas d'une carrière avec des postes permutants impliquant des affectations à l'étranger. Les deux bassins – permutants et non permutants – pourraient être représentés par le même syndicat (l'Association professionnelle des agents du Service extérieur), ou par des syndicats différents, au gré des employés.

Les deux bassins pourraient avoir des similitudes sur le plan de la gestion de carrière et des structures de formation, et il faudrait des « portes d'entrée » et des « portes de sortie » qui les relient (ce qui permettrait des mouvements suivant l'évolution des aspirations professionnelles). Malgré des règles relatives aux affectations qui seraient quelque peu différentes, l'organisation selon un système de bassins facilite la planification des affectations, des promotions, des détachements, etc., sans que l'on doive appliquer les règles fastidieuses (et superflues) de la fonction publique régulière.

Les problèmes de personnel qui tourmentent maintenant AMC sont l'argument le plus solide en faveur de la désignation de l'ensemble du ministère comme organisme de service spécial plutôt que comme ministère normal de la fonction publique (voir le mémoire présenté au Comité sénatorial par l'ambassadrice [retraîtée] Doreen Steidle, daté du 20 septembre 2022.) Si les exigences d'AMC en matière de recrutement, de dotation, de maintien en poste et de conditions de service ne peuvent pas être respectées, alors la désignation d'Affaires mondiales Canada à titre d'« organisme spécial », avec ses propres mécanismes de gouvernance et de gestion, peut être une option nécessaire et souhaitable pour le gouvernement. De toute évidence, le système de RH actuel d'AMC ne fonctionne pas.

Les deux lacunes les plus criantes du système de RH d'AMC au cours des vingt dernières années ont probablement été l'absence de gestion de carrière et la baisse de ressources consacrées à la formation spécialisée. La gestion de carrière a déjà été la clé pour transformer les recrues « généralistes » en agents FS spécialisés, dotés de compétences linguistiques et d'une expertise régionale et fonctionnelle. Un rapport récent d'Ulric Shannon, intitulé *Competitive Expertise and Future Diplomacy: Subject-Matter Specialization in Generalist Foreign Ministries*, publié en août 2022 par le Centre d'études en politiques internationales de l'Université d'Ottawa, traite habilement de ce sujet et propose un grand nombre de nouvelles perspectives et de comparaisons avec d'autres pays.

Pourtant, l'ancien système de gestion des carrières d'AMC était aussi subtil et unique, et il n'a probablement jamais été décrit de façon exhaustive dans des documents administratifs. La gestion de carrière n'était pas une fonction centralisée de la Direction générale des RH; chaque agent FS devait avoir son propre plan de carrière, discuter à l'occasion avec les agents de dotation des RH et être pris en

charge conjointement avec d'autres. Ce système supposait que chaque agent FS doive choisir une spécialisation régionale, généralement accompagnée d'une langue étrangère, et réaliser des affectations à l'étranger et des affectations au Canada conformément à ce plan. Pour ceux qui aspiraient à une spécialisation au Moyen-Orient, par exemple, la formation en langue arabe était fortement souhaitable. La spécialisation en Europe de l'Est reposait généralement sur la connaissance du russe. L'avancement professionnel faisait suite à une première et éventuellement une deuxième affectation dans la région, qui permettait de perfectionner les compétences linguistiques, puis l'agent retournait à l'administration centrale pour s'occuper de questions régionales et fonctionnelles.

Les ministères des Affaires étrangères ont une « valeur ajoutée » intrinsèque pour leur gouvernement. Elle est sous-entendue dans le mot « étrangères ». Sous la supervision du directeur général de chaque direction géographique pertinente, AMC devrait faire le suivi de ses propres besoins quant aux compétences en langues étrangères. De 10 à 20 % des agents du service extérieur devraient être en train de suivre une formation en langues étrangères à tout moment, si AMC veut former suffisamment d'agents pour disposer d'un effectif possédant des compétences linguistiques pour travailler dans les missions et constituer un bassin de compétences pour les affectations à l'administration centrale. Sans compétences linguistiques adéquates, il est impossible d'avoir un service extérieur qui peut prétendre avoir de l'expertise en cultures étrangères et connaître les autres pays et régions.

De plus, on s'attendait à ce que les agents aient au moins une, voire deux spécialisations « fonctionnelles », comme la sécurité internationale ou la promotion du commerce, ce qui leur permettait d'accepter des affectations dans ces domaines à l'administration centrale et de développer leur expertise au fil du temps. Les détachements dans d'autres ministères ou même à l'extérieur du gouvernement étaient des atouts améliorant le profil de carrière professionnelle. La gestion de carrière n'était pas pratiquée de la même façon dans toutes les filières des FS. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a été fusionnée en 2013 avec AMC (ou Affaires étrangères, son titre d'alors), et ses arrangements en matière de personnel étaient très différents de ceux d'AMC. Les agents administratifs et consulaires d'AMC n'ont été intégrés que récemment au groupe FS, un processus qui s'est échelonné sur des années. Cependant, la gestion de carrière a toujours été un élément particulièrement essentiel des filières politique et commerciale d'AMC.

Les agents du service extérieur d'AMC ont été tirés dans des directions contradictoires au cours des vingt dernières années. Le système de promotion était engorgé et dysfonctionnel. On a découragé la spécialisation en langues et l'expertise régionale. Les affectations ont fini par être considérées comme des interruptions dans l'avancement professionnel, cependant que des personnes de l'extérieur d'AMC ont pu atteindre les échelons de la haute direction du Ministère avec peu ou pas de connaissance des affaires internationales ou de la politique étrangère. Le parcours professionnel à AMC s'est désynchronisé de celui de la fonction publique régulière, et il est devenu apparemment avantageux de quitter le Ministère pour obtenir une promotion. Au fil du temps, ces considérations, combinées au manque de recrutement des années précédentes, ont mené à une diminution de l'expertise chez les cadres supérieurs d'AMC.

Le déclin des capacités linguistiques du service extérieur canadien est particulièrement symptomatique de la diminution de l'expertise d'AMC au cours des dernières décennies. Cette situation est principalement attribuable à la compression des ressources de formation à AMC. Plutôt que de faire des choix plus difficiles au cours des exercices de réduction budgétaire, AMC a choisi de limiter la formation. Le Ministère a atteint le point où il compte un nombre minime d'agents FS formés, entre autres en mandarin, en russe ou en arabe, et le nombre d'agents qui maîtrisent ces langues est

insuffisant pour assurer une permutabilité efficace. Le nombre d'agents qui parlent le coréen, le turc, le farsi, l'allemand, l'ourdou, parmi d'autres, est déplorable. En raison des exigences en matière de formation en langues complexes, ceux qui possèdent ces compétences sont les plus difficiles à remplacer en période d'attrition élevée. Les compétences des chefs de mission canadiens, après vingt ans de sous-formation, sont également déplorables. Le Comité pourrait souhaiter obtenir d'AMC des données pertinentes sur les capacités linguistiques et les exigences à respecter pour disposer d'une expertise permutable dans les missions en Russie, en Chine, en Corée du Sud, etc.

Les subtilités de l'acquisition d'expertise par la gestion de carrière ne sont pas faciles à comprendre, mais une étude de cas concernant les avocats du service extérieur d'AMC les explique de manière éclairante (voir le mémoire distinct sur la Direction des affaires juridiques d'AMC par John Holmes et coll.). Les avocats d'AMC ont joué un rôle considérable à l'échelle mondiale pour façonner le droit international et renforcer la capacité d'un service extérieur national qui profite aux Canadiens. Les avocats internationaux d'AMC ont grandement contribué à la création de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et ils ont joué un rôle dynamique dans la création de la Cour pénale internationale. Les difficultés liées au maintien d'un cadre pour les avocats du groupe FS montrent l'importance du recrutement, de la formation, de la gestion de carrière et des affectations à l'étranger pour renforcer une capacité qui pourra continuer de servir les objectifs de la politique étrangère canadienne.

Le point de départ est le recrutement d'un nombre suffisant d'avocats, suivi d'une politique d'affectation flexible qui assurera que la Direction des affaires juridiques d'AMC puisse tirer le meilleur parti des avocats recrutés dans l'une ou l'autre des filières du groupe FS. La Direction des affaires juridiques a ensuite besoin de pourvoir un certain nombre de « postes juridiques à l'étranger », dans les principales ambassades ou missions, où les avocats du Ministère pourront perfectionner leur expertise. Les solutions pour renforcer la Direction générale des affaires juridiques d'AMC sont relativement simples, mais on ne doit prendre aucun raccourci. Par-dessus tout, AMC doit reconnaître l'importance du rôle de la Direction des affaires juridiques et les désavantages que la situation présenterait pour AMC et le Canada si la responsabilité du droit international était déléguée à d'autres organisations du gouvernement canadien.

AMC rencontre d'autres problèmes de RH auxquels il faut s'attaquer vigoureusement. Les relations avec les « employés recrutés sur place » (ERP) par le Canada dans chaque mission sont fondamentales, puisque les ERP constituent la majorité des employés de nos missions à l'étranger. Le Canada a attiré certains des meilleurs ERP au monde au cours des dernières décennies, mais les récentes politiques ont terni notre réputation d'employeur de qualité. Il est essentiel que des changements soient apportés. AMC doit également se pencher sur le problème de longue date d'un système d'évaluation défaillant, qui doit être simplifié. Les évaluations prennent trop de temps et les résultats ne sont pas proportionnels à l'effort. Compte tenu de l'expérience des dernières années, AMC doit également renforcer ses services de counseling, surtout pour les employés qui occupent les postes les plus difficiles. Dans un système de RH défaillant, il est difficile de cerner tous les problèmes qui nécessitent de l'attention. La consultation du personnel de tous les échelons d'AMC aidera à fournir certaines réponses et sera une source d'inspiration.

Problèmes liés aux programmes

AMC s'appuie actuellement sur trois piliers inconciliables, pour ce qui est des aspirations et des capacités : une politique étrangère qui se voudrait exhaustive, efficace et de portée mondiale; des ressources budgétaires qui ne soutiennent adéquatement qu'un groupe de missions de base, avec des activités limitées en raison d'un manque de financement des programmes; et un nombre disproportionnellement élevé d'agents de l'administration centrale, qui s'arrachent un nombre décroissant et insuffisant d'affectations à l'étranger, sous la supervision d'un nombre extraordinairement élevé de cadres supérieurs en grande partie inexpérimentés. Beaucoup de choses doivent changer après des années au cours desquelles la haute direction d'AMC a évité les décisions difficiles qui devaient être prises pour que le Ministère redevienne efficace.

Les représentants du Canada à l'étranger ne travaillent pas en vase clos. Ils ont besoin de soutien, généralement sous forme de « programmes » qui font du Canada un participant et un intervenant dans les affaires internationales. Une grande partie du « financement de programmes » a disparu ou diminué considérablement au cours des vingt dernières années. Le Comité pourrait souhaiter poser des questions à AMC au sujet de ce problème, car les réductions touchant les programmes ont trop amenuisé les capacités du ministère. Nous ne pouvons pas examiner chaque programme en profondeur, mais voici un aperçu.

Dans le domaine des communications et des affaires publiques, AMC n'a que d'infimes capacités et a donc de la difficulté à diffuser ses messages à l'étranger. Le travail se fait principalement en anglais et en français, et les capacités en d'autres langues sont très limitées, à une époque où des capacités de communication dans des langues étrangères clés sont précisément ce dont on a besoin à l'étranger. La qualité des sites Web d'AMC n'est pas uniforme, à un moment où une présence Web bien établie est essentielle. Il y a un manque de clarté au sujet des enjeux importants pour le Canada et de notre position sur les questions de l'heure, à un moment où la clarté est essentielle. Tout cela exige une attention sérieuse de la part des spécialistes des communications et des technologies de l'information.

AMC s'est essentiellement retiré du domaine de la diplomatie culturelle, et le rôle du Canada est inadéquat à cet égard par rapport à celui de pratiquement tous les autres pays comparables. Le gouvernement n'a pas encore mis en œuvre les idées principales d'une étude pertinente réalisée par le Sénat en 2019. L'importance des affaires culturelles dans l'établissement et le maintien de notre présence diplomatique à l'étranger ne s'est pas reflétée dans les capacités d'AMC, surtout dans nos grandes missions. Ce sujet doit être réexaminé en consultant des personnes de l'extérieur d'AMC.

Les partenariats sont essentiels pour exercer une influence à l'étranger, et les partenaires qui s'intéressent à l'histoire, à la politique et à l'économie du Canada font avancer les intérêts nationaux du Canada. AMC devrait chercher à renverser les décisions prises il y a des années qui consistaient à réduire puis à éliminer le soutien financier du Canada à son programme « Comprendre le Canada », qui a aidé à soutenir plus de 7 000 chercheurs dans 50 pays, sous l'égide d'Études canadiennes. D'un coût très modeste, ce programme a soutenu le travail et la mise en réseau de chercheurs qui étaient d'importants partenaires du Canada et qui ont agi à titre d'interlocuteurs importants à travers le monde. Ce programme était rentable et rapportait beaucoup au Canada. AMC peut facilement rétablir ce partenariat, à un coût relativement faible.

Le Fonds canadien d'initiatives locales a déjà été une source de financement modeste mais utile pour la mise sur pied d'une vaste gamme de missions, surtout dans des pays où l'aide canadienne au développement n'est pas concentrée. Avec la diminution du nombre de « pays de concentration », le Fonds aurait dû devenir plus important dans d'autres États. Mais son envergure a été réduite, et son

administration s'est complexifiée et est devenue de plus en plus centralisée. Compte tenu de l'importance de ce Fonds pour agir rapidement et de façon responsable en réaction aux besoins et aux intérêts locaux, AMC doit en accroître la taille et la portée, en plus d'utiliser des solutions de TI simples afin d'en décentraliser l'administration et de le simplifier autant que possible. C'est un outil particulièrement puissant dans le cadre de petites missions qui n'ont pas accès à d'autres programmes d'aide au développement.

Problèmes de structure

AMC connaît des problèmes structurels majeurs, dont certains ont été mis en lumière récemment eu égard au traitement de dossiers fondamentaux. Dans le présent rapport, nous ne nous concentrons que sur l'un de ses enjeux les plus cruciaux : le lourd effectif de la haute direction.

L'effectif de cadres supérieurs d'AMC est le plus important du gouvernement du Canada; il est beaucoup plus important que celui des Forces armées canadiennes, quoiqu'il gère moins du dixième des ressources humaines du ministère de la Défense nationale, avec un budget beaucoup plus petit. La structure est devenue tentaculaire et ingérable, avec des priorités qui se multiplient, très peu de centres de responsabilité, et de nombreux programmes pour lesquels les pouvoirs ne semblent pas clairs. La communication au sein de ce groupe est mauvaise, parce qu'il compte trop de personnes. Les notions de réflexion stratégique et de mise en œuvre tactique ont été oubliées, et on a rarement recours à la délégation des pouvoirs.

AMC doit revoir sa structure de base. Les objectifs de l'exercice seraient les suivants : réduire l'effectif de la haute direction d'AMC de moitié au minimum, voire le ramener à trente ou quarante pour cent de l'effectif actuel; établir un fondement philosophique et de gestion pour les fonctions aux échelons des sous-ministres (SM), des sous-ministres adjoints (SMA) et des directeurs généraux (DG); et améliorer la communication et la rapidité de la prise de décision au sommet de la hiérarchie. Cela est essentiel à la réussite en ces temps complexes où la clarté des objectifs est cruciale. Du point de vue de la gestion des ressources, cet exercice contribuerait également à libérer du personnel et d'autres ressources nécessaires pour mettre en œuvre d'autres réformes au sein d'AMC.

En plus d'une rationalisation majeure, il faut mettre en place des principes de gestion clés qui semblent actuellement manquer à AMC. L'un des plus importants est la « délégation de pouvoirs ». Les plus hauts fonctionnaires du Ministère, c'est-à-dire les trois sous-ministres responsables de la politique étrangère, du commerce et de l'aide au développement, doivent travailler au « niveau stratégique » et déléguer la mise en œuvre des activités à leurs subalternes. Autrement dit, ils doivent se retirer de la gestion des questions courantes.

L'échelon de sous-ministre adjoint (SMA) d'AMC devrait être le point de jonction entre l'orientation stratégique établie par les sous-ministres et les plans d'opérationnalisation. L'effectif des SMA devrait être considérablement amoindri. Nous suggérons, à l'annexe B, un plan selon lequel il y aurait 11 ou 12 SMA, au lieu de quelque 18 SMA actuels d'AMC. Plus important encore, la plupart des SMA auraient un titre subsidiaire correspondant à leurs responsabilités et clarifiant leurs sphères de compétence, lesquelles seraient plus vastes qu'elles ne le sont actuellement. Par exemple, le SMA responsable de la politique commerciale serait le négociateur commercial en chef. Le SMA responsable des affaires de sécurité internationale et des organisations internationales combinerait les fonctions de directeur politique du ministère des Affaires étrangères et de SMA des affaires de sécurité internationale. Ce plan fait valoir l'importance du conseiller juridique qui est aussi SMA responsable des Affaires consulaires. Nous pouvons vous faire des suggestions sur la façon dont certaines directions

générales pourraient être fusionnées et sur la modification de leurs noms pour que ceux-ci deviennent plus généraux et génériques. Toutefois, cet exercice ne peut être fait qu'à l'interne, par les hauts fonctionnaires d'AMC, s'acquittant de leur liste de responsabilités.

Moyennant certains efforts, AMC peut se diriger vers une réduction spectaculaire qui le fera passer d'environ 90 DG à un nombre plus gérable et cohérent d'environ 30. Pour ce qui est des régions géographiques, le niveau de DG serait essentiellement le niveau supérieur pour chaque région, ce qui allégerait le niveau de SMA pour que celui-ci s'occupe des questions stratégiques les plus importantes pour la direction générale. En d'autres mots, le DG pour l'Amérique latine et les Caraïbes serait le haut fonctionnaire d'AMC chargé de gérer les relations du Canada avec chacun des pays au sud de la frontière entre les États-Unis et le Mexique. Le DG du Maghreb et du Moyen-Orient jouerait un rôle semblable pour ce qui est des relations du Canada avec cette région. Les directions générales fonctionnelles seraient dirigées par des DG dotés d'une délégation de pouvoirs importante, particulièrement en ce qui touche les programmes, pour lesquels la délégation devrait accélérer la prise de décisions. Étant donné qu'AMC a maintenant de nombreux programmes dans un grand nombre de bureaux, il devrait chercher à regrouper certains petits programmes en unités de programmes plus grandes et plus souples.

Il y aura un besoin continu, comme c'est le cas dans presque tous les ministères des Affaires étrangères, de nommer des « coordonnateurs principaux », voire des « ambassadeurs » basés au Canada pour certaines questions qui relèvent actuellement des SMA ou des DG. Ces postes sont généralement créés dans le cadre de situations de crise, ou lorsque des tâches spéciales importantes doivent être réalisées, qui exigent un leadership de haut niveau. Parfois, les priorités d'une direction générale géographique peuvent être si diffuses qu'un autre poste de niveau supérieur est nécessaire pour traiter un deuxième ou un troisième dossier très chronophage. Dans ces cas, la nomination de coordonnateurs principaux d'une direction générale vise généralement à gérer les mécanismes internes d'AMC, à assurer la coordination avec d'autres ministères canadiens et à représenter le Canada à des réunions internationales. (Traditionnellement, il était par exemple courant d'avoir un « coordonnateur » pour les négociations de paix au Moyen-Orient; pendant de nombreuses années, il y a eu un coordonnateur principal pour l'Afghanistan.) De hauts fonctionnaires seront toujours nécessaires pour ces postes, et le nombre requis est intrinsèquement imprévisible.

Un problème perçu à AMC est le calcul du nombre de fonctionnaires requis dans les postes de niveau supérieur. Tous les ministères des Affaires étrangères ont ce problème en commun, qui est lié à la notion d'ancienneté dans un service employant un personnel permutant. De façon générale, un surplus aux niveaux supérieurs est souhaitable et essentiel, afin d'avoir du personnel expérimenté pour seconder d'autres ministères, pour agir en situation d'urgence, pour des prêts à l'ONU ou à d'autres organismes internationaux, et pour des affectations auprès de gouvernements provinciaux et autres, d'organisations non gouvernementales ou de groupes de réflexion. Le problème actuel à AMC est presque l'inverse. Le surplus d'agents expérimentés du service extérieur s'est érodé, tandis que de nombreuses personnes actuellement en poste aux rangs supérieurs ont peu ou pas d'expérience dans le domaine des affaires internationales.

Autres problèmes liés au mandat et aux programmes

Il y a d'autres problèmes structurels pour lesquels il n'y aura pas de solution facile. Une fonction d'établissement des rapports appropriée devrait être mise en place dans une nouvelle Direction générale des communications et être exercée en collaboration avec les trois sous-ministres. La Direction

générale des politiques aura besoin d'une reconfiguration semblable. Des filières hiérarchiques doivent être établies pour plusieurs unités de gestion qui fonctionnent au niveau des DG, comme le Bureau du protocole ou le Bureau de l'inspecteur général. AMC doit résister à l'élan expansionniste entraînant la création de nouvelles directions au niveau des SMA pour chaque priorité ou programme ministériel, ou pour chaque nouvel enjeu. Bien que cette pratique semble mettre en évidence l'importance d'une question, au fil du temps, elle exacerbe les problèmes de communication interne et brouille les responsabilités.

De même, dans un souci de synergie et de simplicité, AMC ne devrait pas tenter de dédoubler les compétences et les capacités qui existent dans de nombreux autres ministères, qui disposent d'employés hautement compétents et expérimentés affectés aux affaires internationales (par exemple, dans le domaine des enjeux environnementaux internationaux ou de l'agriculture). AMC doit collaborer avec les autres ministères pour travailler à l'atteinte d'objectifs gouvernementaux communs. Si un programme de relations culturelles est sous la responsabilité d'AMC, des partenariats peuvent être établis de façon à alléger le fardeau organisationnel d'AMC et le fardeau lié au personnel.

Au fil du temps, on pourrait en arriver à un groupe d'employés FS permutants et non permutants, relevant d'une structure de gestion commune, qui travailleraient dans plusieurs ministères. Cet arrangement pourrait simplifier le recrutement, la formation et les affectations, en plus d'offrir de nouvelles possibilités aux employés permutants et non permutants. Toutefois, la priorité actuelle devrait être le processus de désengorgement de la haute direction d'AMC et la définition claire des objectifs et des axes de responsabilité.

Conclusion

L'objectif du présent rapport est de préconiser la création d'un service extérieur canadien qui soit adapté aux besoins. Il sera essentiel de consulter les agents actuels du service extérieur et de collaborer avec le ministère des Finances et le Conseil du Trésor sur de nombreuses questions. Il faudra aussi établir des priorités organisationnelles, car plusieurs des réformes proposées peuvent être mises en place rapidement, alors que d'autres nécessiteront des années d'efforts.

Étant donné qu'un plan de travail est essentiel, nous demandons instamment la création d'un groupe de travail autonome relevant directement des sous-ministres, qui sera chargé de déterminer les priorités, de préparer un programme de travail, de suivre les progrès et d'assurer une communication régulière avec les ministres et les sous-ministres. Ce groupe pourrait aussi fournir des conseils utiles sur la façon dont les nouvelles technologies peuvent aider à rationaliser le travail d'AMC et faciliter la décentralisation et la responsabilisation. Par-dessus tout, nous insistons sur l'importance de communiquer clairement et en temps opportun, à tous les intervenants, la voie à suivre et la façon dont un plan futur sera mis en œuvre.

Même avant d'avoir mis au point d'un programme de travail, AMC peut régler des problèmes évidents. AMC doit confirmer la mise en place d'un programme de recrutement annuel d'ampleur suffisante, et s'engager fermement à offrir davantage de possibilités de formation, y compris au niveau EX. Le Ministère peut également commencer à travailler sur le déplacement graduel des ressources en personnel de l'administration centrale vers le terrain, pour résoudre la question de la concentration disproportionnée de l'effectif à l'administration centrale. Certaines de ces ressources devraient être affectées à de petites missions, qui sont actuellement particulièrement faibles. Certains programmes peuvent être relancés presque immédiatement, par exemple en refinançant le programme Études canadiennes. Des travaux à long terme seront nécessaires relativement à d'autres questions de

ressources inhérentes au renforcement des capacités de programmes. Le problème pour AMC, c'est que toutes ces activités de transformation doivent être réalisées en même temps que le processus quotidien normal de mise en œuvre de la politique étrangère canadienne.

Il a fallu près de vingt ans pour qu'AMC en arrive au point où des personnes de l'extérieur du Ministère s'aperçoivent que ce dernier n'est plus apte à remplir sa mission. Il faudra un certain temps pour modifier sa trajectoire actuelle et l'orienter vers une nouvelle voie. Un service extérieur canadien apte à remplir son mandat sera un atout essentiel pour le Canada à une époque décisive. Nous présentons ce rapport pour nous assurer que cet objectif puisse être atteint. Nous serions ravis de discuter avec le Comité et le Ministère de tout point soulevé dans le présent rapport.

Annexe A :

Que font les ministères des Affaires étrangères?

Voici les principaux rôles du ministère des Affaires étrangères du Canada :

1. Communicateur du Canada auprès de la communauté mondiale et porte-parole du Canada sur les enjeux internationaux importants;
2. Interprète des événements qui ont eu lieu partout dans le monde pour le gouvernement canadien, et « groupe de réflexion » interne du gouvernement sur la politique étrangère;
3. Principaux « conseillers » du gouvernement canadien sur les interventions à l'étranger, en conformité avec les intérêts et les valeurs du Canada, et sur les situations d'urgence;
4. Représentant des intérêts et des valeurs du Canada lors de forums mondiaux, et architecte du cadre de nos activités diplomatiques et de nos relations avec d'autres États;
5. Négociateurs canadiens au sein des forums de négociation internationaux :
 - a. Négociateur commercial en chef,
 - b. Conseillers juridiques,
 - c. Dans le cadre d'événements quotidiens au sein d'organisations internationales comme l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'Organisation des États Américains (OEA);
6. Agences de prestations de divers programmes :
 - a. Services consulaires,
 - b. Service des délégués commerciaux,
 - c. Programmes d'aide au développement,
 - d. Programmes d'aide humanitaire,
 - e. Diplomatie publique et programmes de « puissance discrète »,
 - f. Programmes de reconstruction après un conflit;
7. Responsable du paiement des frais d'adhésion du Canada à des institutions mondiales :
 - a. Quotes-parts à l'ONU, à l'OTAN, à l'OEA, etc.,
 - b. Contributions volontaires au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, à l'Organisation mondiale de la Santé, etc.;
8. Fournisseur de la plateforme internationale qui permet à la plupart des ministères de fonctionner à l'étranger;
 - a. Chancelleries, résidences officielles, logements du personnel, autres biens immobiliers à l'étranger,
 - b. Systèmes électroniques,
 - c. Systèmes de sécurité.

Annexe B :

Haute direction d'AMC

Nous recommandons de réduire l'effectif actuel de la haute direction d'AMC pour qu'il corresponde à ce qui suit :

1. Trois sous-ministres actuels :
 - a. Affaires étrangères, Commerce et Développement;
 - b. Il faut un haut fonctionnaire supplémentaire, soit comme sous-ministre délégué, soit comme sous-ministre adjoint, avec des responsabilités de gestion et des responsabilités budgétaires dans de nombreuses directions générales ayant des responsabilités pangouvernementales ou ministérielles (comme le Cabinet du chef du protocole, le Bureau de l'inspecteur général, les directions générales des communications, la Direction générale des biens, etc.);
 - c. Il serait également utile de désigner le sous-ministre délégué comme chef de l'exploitation du Ministère, assurant « l'intérim » en l'absence d'un des sous-ministres;
2. Les onze sous-ministres adjoints suivants :
 - a. Trois secteurs géographiques, relevant de différentes façons des trois sous-ministres :
 - i. Secteur de l'hémisphère occidental,
 - ii. Secteur de l'Europe, de l'Afrique et du Moyen-Orient,
 - iii. Secteur de l'Asie et du Pacifique;
 - b. Direction générale des affaires juridiques et consulaires, dirigée par le conseiller juridique :
 - i. Directions générales des affaires juridiques,
 - ii. Directions générales du droit commercial,
 - iii. Direction générale des affaires consulaires, dirigée par un DG occupant aussi le poste d'agent consulaire en chef;
 - c. Cinq directions générales fonctionnelles;
 - i. Direction générale des politiques commerciales – négociateur commercial en chef,
 - ii. Direction générale de la promotion du commerce – délégué commercial en chef,
 - iii. Direction générale de l'élaboration des politiques et des programmes,
 - iv. Direction générale de la politique et des affaires de sécurité internationales – directeur de la politique,
 - v. Direction générale des opérations de paix et de sécurité;
 - d. Direction générale des ressources humaines;
 - e. Direction générale des services financiers – dirigeant principal des finances.

Des efforts infructueux ont été faits dans le passé pour réduire le nombre de SMA responsables des régions géographiques. Mais les secteurs géographiques s'occupent d'un trop grand nombre de questions importantes, et une ou deux directions générales au niveau des SMA ne suffisent pas. Des efforts ont également été déployés auparavant pour éliminer les SMA responsables des finances et des ressources humaines. Ces mesures ne seraient pas judicieuses pour le moment, bien que le moment puisse venir où il y aura un SMA chargé de la gestion, avec de vastes responsabilités pour la Direction générale des ressources humaines, des finances et de la plateforme. Cela supposerait une importante délégation de pouvoirs au niveau des DG.