

[TRADUCTION]

Mme Gaëtane Lemay
Greffière
Comité des affaires étrangères et du commerce international
Sénat du Canada

Le 20 septembre 2022

Madame,

Veillez trouver ci-joint un mémoire préparé à la demande du sénateur Peter Harder pour examen par le Comité des affaires étrangères et du commerce international du Sénat.

Le mémoire recommande que le Comité examine les avantages potentiels du statut d'employeur distinct/organisme distinct dans le but de renouveler Affaires mondiales Canada et de revitaliser le Service extérieur.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de présenter ce mémoire et je serais heureuse d'aider le Comité à poursuivre son examen du sujet.

Doreen Steidle
Ambassadrice (à la retraite)

Un statut d'organisme distinct pour revitaliser le Service extérieur?

i. Observations :

Les témoins experts qui ont comparu devant le Comité lors de la première session ont attesté la complexité de la gestion des ressources humaines d'Affaires mondiales en général et du Service extérieur en particulier pour répondre aux exigences de la politique étrangère et de la prestation de services du Canada au 21^e siècle.

Les questions soulevées ne sont pas nouvelles.

Comme le Comité l'a entendu, le Service extérieur canadien a été mis au défi par un recrutement et un maintien en poste insuffisants, des conditions de service à l'étranger inadéquates ou inflexibles, le concept et la promesse de la rotation et de la promotion, ainsi que l'intégration au sein de la fonction publique élargie. Pour répondre à ces préoccupations et à d'autres, la haute direction du Ministère a, au fil des ans, apporté des changements mineurs à la structure afin de mieux harmoniser le Ministère avec les objectifs de la politique étrangère et de la politique intérieure et d'améliorer la prestation des services de visa, de consulat, de passeport et de gestion. Ces changements ont notamment consisté à transférer des groupes entiers d'agents du Service extérieur (visa, aide) de leurs ministères respectifs vers le ministère des Affaires étrangères, puis hors de celui-ci, à changer la catégorie des agents de gestion/consulaires d'Administration (AS) à Service extérieur (FS), à transférer Passeport Canada et ses employés à Service Canada et à créer une direction de la plateforme internationale pour mieux répondre aux besoins en ressources des provinces, des sociétés d'État et des autres employés du gouvernement fédéral à l'étranger. Des champions de différents groupes ont été désignés et les employés recrutés sur place ont bénéficié d'une gestion des ressources humaines spécialisée.

Pourtant, les rapports sur le faible moral et les mauvais résultats du sondage auprès des fonctionnaires fédéraux continuent.

Comme le confirmeront les recherches du Comité, les défis et les problèmes actuels du Service extérieur canadien ne sont pas propres au Canada. Des études sur les ministères des Affaires étrangères des gouvernements américain, britannique et australien révèlent des critiques communes allant du détachement du travail de la fonction publique au sens large, à une culture réticente à prendre des risques et marquée par de lourdes exigences de conformité et une hésitation à prendre des décisions. Des documents de référence qui peuvent présenter un intérêt sont indiqués à l'annexe II. Compte tenu de l'environnement géopolitique dans lequel évoluent nos ministères des Affaires étrangères et des griefs de longue date des employés qui semblent être systémiques, il est peut-être temps d'envisager une approche complètement nouvelle de la gestion des ressources humaines d'Affaires mondiales et du Service extérieur canadien.

Je recommande donc au Comité de se pencher sur les pratiques exemplaires au sein du gouvernement du Canada et d'examiner si le statut d'organisme distinct/employeur distinct pourrait offrir la possibilité de remodeler l'organisation et de réparer ces griefs grâce à une nouvelle vision de la relation employeur/employé.

ii. Qu'est-ce qu'un organisme distinct?

Un organisme distinct, ou un organisme ayant le statut d'employeur spécial, fonctionne selon des modalités de gouvernance et de gestion personnalisées consenties dans le cadre d'une entente entre Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Comme l'indique l'annexe I, tirée de la partie V de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouvernement du Canada compte actuellement 27 organismes distincts, allant de grands ministères comme l'Agence du revenu du Canada, qui compte plus de 42 000 employés, à de plus petits secrétariats.

Le Budget de 1996 du gouvernement du Canada prévoyait que les ministères seraient encouragés à rechercher des approches plus rentables pour la prestation de services, citant le réseau des Centres de services aux entreprises du Canada et le Bureau des passeports comme exemples de réussite. Bien que la motivation à l'époque ait été la réduction des dépenses, un mouvement similaire a été observé dans d'autres pays tels que le Royaume-Uni.

Le statut d'employeur distinct permet à un ministère de jeter un regard neuf sur sa structure organisationnelle et de gestion, ainsi que sur les classifications de ses employés afin de concevoir un régime de gestion des ressources humaines distinct de celui de la fonction publique, fondé précisément sur les besoins de ses employés et de sa direction et ses exigences ministérielles distinctes. Les organisations ayant ce statut peuvent adapter leurs relations de travail et leurs régimes de rémunération séparément du reste de la fonction publique, tout en respectant les exigences juridiques de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Trois ministères – Revenu Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Parcs Canada – ont été les premiers à recevoir ce statut. En raison du succès initial, d'autres ministères et groupes se sont vu accorder ce pouvoir. La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* de 2003 a apporté des précisions supplémentaires sur les pouvoirs qui continuent de relever du Conseil du Trésor et ceux qui sont confiés aux administrateurs généraux, c.-à-d. aux sous-ministres, en vertu de ces nouvelles dispositions.

iii. Quel en est l'intérêt?

Le statut d'employeur distinct permet une refonte complète du régime des ressources humaines d'un ministère. Libérées des catégories et des accords de rémunération existants, une nouvelle conception et une nouvelle structure organisationnelle pourraient émerger et mieux refléter les défis du ministère au 21^e siècle. Reconstruire un ministère en fonction de ses besoins futurs en matière de capital humain favorise à la fois l'harmonisation des politiques et la prestation de services.

La création d'une approche unique des ressources humaines, conçue par le ministère, présente un intérêt particulier pour les activités suivantes :

- Recrutement des employés;
- Nomination des employés;
- Classification des employés;
- Détermination de la rémunération et du salaire;
- Mesures incitatives au maintien en poste;
- Dotation en personnel;
- Conditions générales de service;
- Négociation collective.

iv. Qu'est-ce que cela pourrait signifier pour Affaires mondiales?

À mon avis, les recommandations faites par les témoins experts jusqu'à présent n'ont pas eu une portée et une autorité suffisantes pour avoir une incidence durable et importante sur l'avenir du Service extérieur et sur l'efficacité d'Affaires mondiales en tant que ministère des Affaires étrangères. Il est nécessaire de retravailler l'organigramme pour en faire un organigramme nouveau et moderne, en plaçant les ressources humaines au cœur du nouvel organisme, ainsi que la structure et les mécanismes de soutien du Ministère. L'examen du Comité sénatorial offre l'occasion d'envisager cette possibilité.

Comme l'ont fait remarquer les témoins, la classification et la composition actuelles d'Affaires mondiales sont exceptionnellement complexes. Parmi les employés permutants, non permutants et recrutés sur place, il existe d'autres subdivisions entre les cadres et les non-cadres, diverses catégories de professionnels et de spécialistes, et le soutien administratif. Les chefs de mission peuvent être permutants, non permutants ou nommés en fonction de considérations politiques. Les agents permutants sont subdivisés par domaine d'expertise; les agents non permutants sont également recrutés au sein du Ministère pour des compétences particulières, et tous sont représentés par différents syndicats. Des chefs de mission aux sous-ministres, la gestion d'une telle diversité d'employés est un défi exceptionnel, en particulier lorsque les leviers permettant d'apporter des changements significatifs se trouvent ailleurs.

Si l'objectif ultime est de disposer d'une main-d'œuvre plus agile, plus moderne et plus réactive pour promouvoir les intérêts du Canada à l'étranger, je crois qu'un examen interne robuste et complet pour préparer le passage au statut d'organisme distinct et la pensée créative hors des sentiers battus que cet exercice encouragerait seraient en fin de compte bénéfiques pour le Ministère et le gouvernement canadien.

Par exemple :

- Toutes les classifications actuelles pourraient être éliminées au profit de nouveaux niveaux, moins nombreux;
- Des exigences explicites en matière de rotation pourraient être déterminées, ainsi que des engagements ministériels explicites;
- L'adhésion syndicale pourrait se faire à l'échelle ministérielle pour tous les employés d'Affaires mondiales au Canada et à l'étranger;
- Affaires mondiales pourrait déterminer la fréquence du recrutement des nouveaux employés dans les nouvelles catégories et les salaires et avantages offerts à ceux-ci;
- Le Ministère pourrait fixer les modalités du service à l'étranger et offrir des primes ou des mesures incitatives au besoin;
- Il pourrait prendre en considération les tendances sociétales et internationales émergentes, telles que le besoin relatif aux soins des personnes âgées et de soins médicaux améliorés pour les employés et les personnes à leur charge à l'étranger et à leur retour au pays;
- La nouvelle structure de gestion des ressources humaines pourrait être conçue précisément pour tenir compte de la nécessité de renforcer les capacités à l'étranger et de procéder à des échanges avec l'ensemble de la fonction publique.

v. Recommandations :

1. Que le Comité sénatorial demande aux représentants du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique de tenir une séance d'information pour étudier la possibilité d'accorder un statut d'organisme distinct à Affaires mondiales et recenser les obstacles pouvant entraver le succès et la création d'une feuille de route pratique pour la mise en œuvre;
2. Que le Comité sénatorial demande aux anciens sous-ministres des ministères importants suivants ayant le statut d'organisme distinct – ARC, SCRS, CST – leurs observations et leurs recommandations sur les avantages et les inconvénients de ce statut pour la gestion des ressources humaines et la possibilité d'accorder un tel statut au Service extérieur pour le revitaliser;
3. Que le Comité sénatorial invite les présidents des principaux syndicats à discuter de l'expérience des membres des syndicats dans les organismes distincts susmentionnés afin de déterminer s'il s'agit d'un modèle que les syndicats pourraient recommander.

Il me semble qu'un réexamen global et complet des ressources humaines dont a besoin le ministère des Affaires étrangères du Canada en fonction des nouveaux pouvoirs et modèles de prestation de services s'impose. L'élaboration d'une nouvelle vision et d'un nouveau modèle pour l'avenir est peut-être une entreprise de longue haleine du 21^e siècle, mais elle mérite que le Comité et le ministère y consacrent du temps et des ressources.

Doreen Steidle est une ancienne agente du Service extérieur, chef de mission à Singapour et à Hong Kong, chef de la direction de l'ancien Passeport Canada et sous-ministre adjointe (Services généraux) au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Après avoir pris sa retraite de la fonction publique en 2011, elle a été responsable régionale des affaires gouvernementales de HSBC pour la région Asie-Pacifique, observatrice électorale de CANADEM en Ukraine et chargée de cours à l'Université Harvard.

Annexe I : Liste des organismes distincts

La *Loi sur la gestion des finances publiques* (annexe V) énumère les organismes suivants comme étant des organismes distincts :

- Placements Épargne Canada
- Agence du revenu du Canada
- Régie canadienne de l'énergie
- Agence canadienne d'inspection des aliments
- Station canadienne de recherche dans l'Extrême-Arctique
- Instituts de recherche en santé du Canada
- Commission canadienne de sûreté nucléaire
- Service canadien du renseignement de sécurité
- Centre de la sécurité des télécommunications Canada
- Agence de la consommation en matière financière du Canada
- Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
- Pétrole et gaz des Indiens Canada
- Investir au Canada
- Commission de la capitale nationale
- Office national du film
- Conseil national de recherches du Canada
- Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
- Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
- Administration du pipe-line du Nord
- Bureau du vérificateur général du Canada
- Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada
- Bureau du commissaire au renseignement
- Bureau du surintendant des institutions financières
- Agence Parcs Canada
- Conseil de recherches en sciences humaines
- Personnel des Fonds non publics, Forces canadiennes
- Opérations des enquêtes statistiques

Annexe II : Examens récents des principaux ministères des Affaires étrangères

1. Burns, Nicholas, et coll. *A U.S. Diplomatic Service for the 21st Century*, Harvard Kennedy School, 2020. Sur Internet : <https://www.belfercenter.org/publication/us-diplomatic-service-21st-century>¹
2. Durrant, Tim, et Jordan Urban. « How Should the Foreign Office Change Now? », *IfG Insight*, juillet 2022. Sur Internet : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/foreign-commonwealth-development-office>
3. Sedgwick, Steve. *Capability Review: Department of Foreign Affairs and Trade*, Australian Public Service Commission, 4 juin 2021. Sur Internet : <https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/workforce-information/research-analysis-and-publications/capability-review-program/capability-review-department-foreign-affairs-and-trade>

¹ Nicholas Burns est un diplomate de carrière au Département d'État américain et occupe actuellement le poste d'ambassadeur des États-Unis en Chine.